ISSN 2222-5226

НАУКОВИЙ ВІСНИК

НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ БІОРЕСУРСІВ І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ

182

Частина перша

Серія «Право»

Київ - 2013

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право» / Ред.кол.: Д.О. Мельничук (голова) та ін. – К., 2013. – Вип. 182, – ч.1. – 332 с.

У збірнику висвітлено результати наукових досліджень, проведених науково-педагогічними працівниками, аспірантами та здобувачами юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України, провідних юридичних наукових і навчальних закладів нашої держави.

Редакційна колегія: Д.О. Мельничук, (відповідальний редактор); М.Д. Мельничук, В.П. Лисенко, В.О. Дубровін, В.І. Курило (заступники відповідального редактора); А.В. Витриховська (відповідальний секретар); В.М. Єрмоленко (заступник відповідального секретаря); І.М. Заріцька, О.В. Гафурова, В.В. Ладиченко, О.О. Майданник, В. І. Семчик, Л.С. Стадніченко, А. М. Статівка, В.Ю. Уркевич, С. Шевельова, О.С. Яра.

Рекомендовано до друку Вченою радою НУБіП України,
протокол № 6 від 30. 01. 2013 р.

Згідно з постановою президії Вищої атестаційної комісії України від 22 грудня 2010 р. № 1-05/8 Науковий вісник НУБіП України: серія «Право» включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата юридичних наук.

Адреса редколегії: 03041, Київ-41, вул. Героїв оборони, 15,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України, тел. 527-82-41

© Національний університет біоресурсів
і природокористування України, 2013

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ВІД ПРОЯВІВ КСЕНОФОБІЇ ТА РАСИЗМУ В УКРАЇНІ. ***В.О. Галай*** *9*

ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ: НАЯВНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ. ***В.В. Корнієнко*** *16*

ЗАКОНОДАВЧА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ САНІТАРНИХ ФУНКЦІЙ МЕДИЧНОЇ ПОЛІЦІЇ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ В XIX – НА ПОЧАТКУ XX ст. ***В.В. Орленко*** *20*

ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ЮРИДИЧНИХ ФАКТІВ У СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ. ***С.Л. Саржан*** *29*

ПРИРОДА ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВОМ В ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ УКРАЇНИ. ***Д.С. Бакаєв*** *34*

РОЗВИТОК ЮРИДИЧНОЇ ДУМКИ ПРО ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ СУДОВОЇ ВЛАДИ. ***О.Г. Мельник*** *43*

ДО ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ РОЗМЕЖУВАННЯ ТА ВЗАЄМОДІЇ СУДОВОЇ ВЛАДИ З ІНШИМИ СОЦІАЛЬНИМИ ВЛАДАМИ. ***В.В. Мовчан*** *52*

АГРАРНЕ ПРАВО

ДИНАМІКА РОЗВИТКУ ПІЛЬГОВОГО СТРАХУВАННЯ В СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ (Росія, Білорусь, Україна). ***В.С. Єлісєєв, А.М. Земко*** *60*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН ЗА УЧАСТЮ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВ ЯК ІНСТИТУТ АГРАРНОГО ПРАВА. ***А.М. Статівка*** *68*

НОВЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СІЛЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ КООПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ. ***В.Ю. Уркевич*** *73*

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ КУЛЬТУРИ НА СЕЛІ. ***О.В. Гафурова*** *82*

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХУВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ З ДЕРЖАВНОЮ ПІДТРИМКОЮ. ***І.В. Гориславська, І.В. Бондарчук*** *90*

ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ МЕЛІОРАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ. ***М.А. Дейнега*** *96*

ОКРЕМІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕЖИМУ ДЕРЖАВНИХ ЗАСТАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ. ***Ю.І. Кудріна*** *106*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ В РОСЛИННИЦВІ НА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНІ. *114*

Т.С. Новак

ПРО ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ОПТОВИХ РИНКІВ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ. ***І.О. Прогляда*** *120*

СУДОВА ПРАКТИКА ЩОДО РОЗГЛЯДУ СПРАВ ПРО ВИДІЛЕННЯ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯ МАЙНОВОЮ ЧАСТКОЮ (ПАЄМ) КОЛИШНІХ КСП. ***О.І. Хорошевська*** *125*

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

ДЕРЖАВНА РЕЄСТРАЦІЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ТА ПРАВ НА НИХ: НОВІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ. ***М.А. Дейнега, В.Н. Колодка*** *139*

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ В УКРАЇНІ. ***О.І. Настіна*** *146*

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

ДЕЯКІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ЕКОЛОГІЧНО НЕБЕЗПЕЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ. ***Ю.А. Краснова*** *151*

ЕКОЛОГІЧНА КУЛЬТУРА ЮРИСТА. ***Т.В. Морозовська*** *158*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ БІОТЕХНОЛОГІЙ У ПРОМИСЛОВОСТІ ТА ОХОРОНІ ПРИРОДИ. ***О.Ю. Піддубний*** *166*

ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ЯК ОБ'ЄКТ ПРАВА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ. ***Т.П. Панталієнко*** *175*

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ СЕРТИФІКАЦІЇ. ***В.Ю. Реут*** *182*

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПОНЯТТЯ «ВОДНІ РЕСУРСИ». ***К.О. Чурсіна*** *188*

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ІНСТИТУТУ БАНКРУТСТВА В УКРАЇНІ. ***І.М. Заріцька, А.Е. Шевченко*** 193

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО, АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО

КОМЕНТАР ДО СТАТІ 164 КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В РЕДАКЦІЇ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ ЩОДО ГУМАНІЗАЦІЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ». ***В.І. Курило, О.М. Капля*** *198*

СУТНІСТЬ ТА ПРИНЦИПИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ. ***С.С. Вітвіцький*** *205*

ЩОДО ДЕЯКИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ФІНАНСОВОГО *211*

МОНІТОРИНГУ УКРАЇНИ. ***І.М. Гаєвський***

УТВЕРДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК ЗАПОРУКА КОНСОЛІДАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА. ***Ю.В. Делія, І.А. Галустян*** *218*

ФІНАНСОВО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ПРОТИДІЇ ВІДМИВАННЮ ТІНЬОВИХ ДОХОДІВ. ***А.В. Матіос*** *228*

ПРО УДОСКОНАЛЕННЯ ПОРЯДКУ ПРОВЕДЕННЯ ПОЗАПЛАНОВИХ ДОКУМЕНТАЛЬНИХ ПЕРЕВІРОК ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ. ***В.В. Мушенок, А.В. Березюк*** *230*

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В СФЕРІ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ. ***С.В. Слюсаренко, Ю.В. Іщук*** *235*

ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ НАКЛАДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СТЯГНЕННЯ ЗА ВЧИНЕННЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ. ***Є.В. Шульга*** *241*

СТАНОВЛЕННЯ, РОЗВИТОК ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ КАДАСТРОВО-РЕЄСТРАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ У НІМЕЧЧИНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ. ***Д.Д. Іваненко*** *249*

АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ІНСПЕКТОРІВ РИБООХОРОНИ. ***С.О. Кідалов*** *258*

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ. ***К.М. Куркова*** *268*

СУТНІСТЬ ТА ПРОБЛЕМИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ. ***Н.П. Любич*** *273*

ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ. ***А.О. Оскірко*** *278*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ. ***Р.К. Падалко*** *285*

ПОНЯТТЯ ВИНИ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ЯК ОСНОВНОЇ ОЗНАКИ СУБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ. ***І.Г. Петрова*** *292*

РОЛЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН НА ЗВЕРНЕННЯ ДО ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ. ***Т.М. Ткачова*** *298*

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО

ПОМИЛКА У ПОТЕРПІЛОМУ ТА ЇЇ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЗНАЧЕННЯ (НА ПРИКЛАДІ ЗЛОЧИННИХ ПОСЯГАНЬ НА ПРЕДСТАВНИКІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ЗВ'ЯЗКУ З ВИКОНАННЯМ НИМИ СЛУЖБОВИХ ЧИ ГРОМАДСЬКИХ ОБОВ'ЯЗКІВ). ***І.І. Давидович*** *306*

ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВ НА ОБ'ЄКТИ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ. ***О.С. Яра*** *315*

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

ДЖЕРЕЛА ЦЕРКОВНОГО ПРАВА ВІД IV СТ. ДО РОЗДІЛЕННЯ ЦЕРКОВ СХІДНОЇ І ЗАХІДНОЇ. ***М.І. Отрош*** *323*

CONTENT

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

MECHANISM OF HUMAN RIGHTS PROTECTION AGAINST XENOPHOBIA AND RACISM IN UKRAINE. ***V.O. Galay*** *9*

GOVERNMENT ACTIVITIES IN HUMAN RIGHTS IMPLEMENTATION IN UKRAINE: THE CURRENT STATE AND DEVELOPMENT PERSPECTIVES. ***V.V. Korniyenko*** *16*

LEGISLATIVE REGULATION OF SANITARY FUNCTIONS OF MEDICAL POLICE IN UKRAINIAN'S TERRITORY DURING THE XIX-TH – THE BEGINNING OF XX-TH CENTURY. ***V.V. Orlenko*** *20*

CONCEPT AND ESSENCE OF THE LEGAL FACTS IN THE FIELD OF LOW ENFORCEMENT. ***S.L. Sarzhan*** *29*

NATURE OF ABUSE OF RIGHT IN LEGAL DOCTRINE OF UKRAINE. ***D.S. Bakaiev*** *34*

LEGAL DOCTRINE FORMATION OF THE IDEA AND THE NATURE OF LEGAL RELATIONS OF THE JUDICIARY POWER REALIZATION. ***O.G. Melnik*** *43*

SEPARATION OF JUDICIAL AND SOCIAL POWERS AND THEIR COLLABORATION (PROBLEMATIC ISSUES). ***V.V. Movchan*** *52*

AGRARIAN LAW

DYNAMIC OF THE DEVELOPMENT OF THE PREFERENTIAL INSURANCE IN AGRICULTURE (Russia, Belarus, Ukraine). ***V.S. Eliseev, A.M. Zemko*** *60*

LEGAL REGULATION OF FINANCIAL RELATIONS WITH PARTICIPATION OF AGRICULTURAL ENTERPRISES AS LEGAL INSTITUTE OF THE AGRARIAN LAW. ***A.M. Stativka*** *68*

NEW ASPECTS OF THE LEGAL REGULATION OF AGRICULTURAL COOPERATION IN UKRAINE. ***V.Yu. Urkevich*** *73*

LEGAL PROBLEMS OF CULTURE DEVELOPMENT IN COUNTRYSIDE. ***O.V. Gafurova*** *82*

LEGAL REGULATION OF THE INSURANCE OF AGRICULTURAL PRODUCTION WITH STATE SUPPORT. ***I.V. Gorislavska, I.V. Bondarchuk*** *90*

CIVIL RESPONSIBILITY FOR OFFENCE IN THE FIELD OF AGRICULTURAL LAND MELIORATION. ***M.A. Deinega*** *96*

CERTAIN LEGAL ASPECTS OF IMPLEMENTATION OF STATE MORTGAGING PURCHASE OF AGRICULTURAL GOODS PROCEDURE. ***Iu.I. Kudrina*** *106*

PROBLEMATIC LEGAL SUPPORT SAFETY IN THE PLANT AT THE LOCAL LEVEL. ***T.S. Novak*** *114*

LEGAL REGIME OF LAND WHOLESALE MARKETS FOR AGRICULTURAL PRODUCTS. ***I.O. Proglyada*** *120*

JUDICIAL PRACTICE ABOUT ALLOCATION AND DISPOSITION OF PROPERTY SHARES (SHARE) OF FORMER PCB. ***O.I. Horoshevska*** *125*

LAND LAW

STATE REGISTRATION OF THE LAND AND RIGHTS ON IT: THE NEW ASPECTS OF THE LEGAL REGULATION. ***M.A. Deinega, V.N. Kolodka*** *139*

LEGAL ESSENCE OF THE RIGHT OF STATE OWNERSHIP TO THE LAND. ***O.I. Nastina*** *146*

ECOLOGICAL LAW

SOME GOING NEAR DETERMINATION OF CONCEPT TO ECOLOGICALLY DANGEROUS ACTIVITY. ***Yu.A. Krasnova*** *151*

ECOLOGICAL CULTURE OF THE LAWYER. ***T.V. Morozovska*** *158*

LAW RELATONS OF BIOTECHNOLOGY IN INDUSTRY AND ENVIRONMENTAL CONSERVATION. ***O.Yu. Piddubnyy*** *166*

ECOLOGICAL SAFETY AS LEGAL OBJECT OF ENVIRONMENTAL SAFETY LAW. ***T.P. Pantalienko*** *175*

TO QUESTION OF DEFINITION OF THE ECOLOGICAL CERTIFICATION CONCEPT. ***V.Yu. Reut*** *182*

LEGAL ASPECTS OF THE CONCEPT «WATER RESOURCES». ***K.O. Chursina*** *188*

ECONOMIC LAW

PROBLEM QUESTIONS OF INSTITUTE OF BANKRUPTCY. ***I.M. Zaritska, A.E. Shevchenko*** *193*

ADMINISTRATIVE LAW, ADMINISTRATIVE PROCEDURE, FINANCIAL LAW

COMMENTARY TO ARTICLE 164 OF THE CODE OF UKRAINE ON ADMINISTRATIVE OFFENCES IN THE WORDING OF THE LAW OF *198*

UKRAINE «ON AMENDMENTS TO SOME LEGISLATIVE ACTS OF UKRAINE CONCERNING HUMANIZATION OF THE RESPONSIBILITY FOR VIOLATIONS IN THE SPHERE OF ECONOMIC ACTIVITY». ***V.I. Kurylo***, ***O.M. Kaplya***

ESSENCE AND PRINCIPLES EFFICIENCY OF STATE CONTROL. ***S.S. Vitvitsky*** *205*

SOME FUNCTIONS OF THE GOVERNMENT SERVICE OF FINANCIAL MONITORING OF UKRAINE. ***I.M. Gaevskiy*** *211*

AFFIRM INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE AS A KEY TO THE CONSOLIDATION OF SOCIETY. ***Yu.V. Delia, I.A Galustyan*** *218*

FINANCIAL LEGAL REGULATION OF THE SYSTEM OF COUNTERACTION WITH THE SHADOW PROFITS. ***A.V. Matios*** *228*

IMPROVEMENT OF ORDER REALIZATION OF THE PROVIDED FOR BY THE PLAN DOCUMENTARY NOT VERIFICATIONS OF TAXPAYERS. ***V.V. Mushenok, A.V. Berezyuk*** *230*

PROSPECTS OF LAW OF UKRAINE IN THE FIELD OF LAND USE AND PROTECTION IN UKRAINE. ***S.V. Slyusarenko, Yu.V. Ishchuk*** *235*

DETERMINING THE EFFECTIVENESS OF IMPOSING AN ADMINISTRATIVE PENALTY FOR OFFENSES IN THE USE AND PROTECTION OF NATURAL RESOURCES. ***E.V. Shulga*** *241*

FORMATION, DEVELOPMENT AND FUNCTIONING OF CADASTRAL AND REGISTRATION SYSTEM IN GERMANY, ORGANIZATION-LEGAL ASPECT. ***D.D. Ivanenko*** *249*

ADMINISTRATIVELY JURISDICTION PLENARY POWERS of GOVERNMENT CONTROLLERS GUARDS OF FISH. ***S.O. Kidalov*** *258*

ADMINISTRATIVE PROCEDURES AS A TOOL FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN FOREIGN COUNTRIES. ***K.M. Kurkova*** *268*

ESSENCE AND PROBLEMS OF BUDGETARY PROCESS**. *N.P. Lubich*** *273*

OFFENCE IN THE FIELD OF DEALING WITH WASTE AS OBJECT OF ADMINISTRATIVE LEGAL PROTECTION. ***A.O. Oskirko*** *278*

ADMINISTRATIVE AND LEGAL NATURE OF ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE. ***R.K. Padalko*** *285*

DETERMINING THE GUILT OF LEGAL ENTITIES AS THE MAIN FEATURE SUBKTIVNOY AN ADMINISTRATIVE OFFENSE IN THE SPHERE OF NATURE IN UKRAINE. ***I.G. Petrova*** *292*

ROLE OF THE POLICE IN THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF CITIZENS TO APPEAL TO THE AUTHORITIES. ***T.M. Tkachova*** *298*

CRIMINAL LAW

ERROR VICTIM AND HER PENAL VALUE (IN CASE OF CRIMES AGAINST REPRESENTATIVES OF PUBLIC ADMINISTRATION THAT PERFORM OFFICIAL OR PUBLIC DUTIES). ***I.I. Davidovich*** *306*

PROBLEMS OF CRIMINAL RESPONSIBILITY OF JURIDICAL PERSONS FOR VIOLATION OF RIGHTS TO OBJECTS OF INTELLECTUAL PROPERTY. ***O.S. Yara*** *315*

INTERNATIONAL LAW

SOURCES OF CHURCH LAW FROM IV CENTURY TILL DIVISION CHURCHES OF THE ORIENT AND WEST. ***M.I. Otrosh*** *323*

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 34.037:323.1

МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ВІД ПРОЯВІВ КСЕНОФОБІЇ ТА РАСИЗМУ В УКРАЇНІ

В.О. ГАЛАЙ, ***кандидат юридичних наук,***
Національна академія внутрішніх справ

Стаття присвячена аналізу основних елементів механізму захисту прав людини проти проявів ксенофобії та расизму в Україні та їх правовій характеристиці.

Ксенофобія, расизм, правовий механізм, способи захисту, органи публічної влади.

Незважаючи на рух України до правової держави та різноспрямовані реформи, що відбуваються у цьому напрямі, питання ксенофобії залишається поза увагою. За результатами соціологічних опитувань 75 % респондентів оцінюють етнічну ситуацію в країні як напружену та конфліктну [1, с. 6]. Ксенофобські настрої, злочини на ґрунті ненависті серед українців не зменшуються, у суспільстві діють неформальні групи, що розпалюють міжрасову, міжрелігійну ненависть.

Дійсно, в українському суспільстві спостерігаються тенденції, які зумовлюють наявність різних проявів ксенофобії, расизму та нетерпимості. За результатами соціологічних досліджень, значний потенціал їх активізації відбувся у 2011 р. [2]. Зокрема, це: наявність у масовій свідомості ксенофобських стереотипів, використання мови ворожнечі у засобах масової інформації, поширення нетерпимості у інтернет-мережі та правого радикалізму у молодіжному середовищі тощо. Тому першочерговим завданням сьогодні є подолання такої ненависті та упередженості за допомогою ефективних правозахисних механізмів.

Наукові дослідження щодо причин виникнення та проявів ксенофобії проводилися такими зарубіжними й вітчизняними вченими як Т. Адорно, К. Бурмістров, Д. Візерлі, Є. Головаха, О. Грива, Є. Захаров, Д. Левінсон, Г. Морис, О. Онищенко, Н. Паніна, В. Паніотто, Я. Пилинський, І. Попова, Н. Санфорд, Е. Френкель-Брунсвік, Ю. Чернявська та ін.

Метою даної статті є загальна характеристика основних елементів механізму правового захисту від проявів ксенофобії та расизму на території України.

Для з'ясування причин появи такого явища, як «ксенофобія», необхідно звернутися до його визначення, що походить від грецького *xenos* – чужий, сторонній і *phobos* – страх [3]. Тобто ксенофобія – це

© Галай В.О., 2013

ворожість і нетерпимість до осіб іншої віри, культури, національності, до іноземців, представників інших регіонів, а також до чогось незнайомого, чужого, незвичного.

Ксенофобія проявляється у багатьох формах. На нашу думку, ключовими складниками ксенофобії є:

- етнофобія (упереджене, вороже ставлення до певної нації, народу, яке не засноване на раціональних міркуваннях) [4];
- расизм (переконання у тому, що одна раса від природи краща чи гірша за іншу);
- релігійна нетерпимість (активна незгода з поглядами, цінностями та традиціями прихильників інших релігійних вірувань [5, с. 35].

Основними напрямами порушень прав людини внаслідок проявів ксенофобії можна назвати:

1) дискримінацію з мотивів ксенофобії (будь-яке розходження, виняток або перевага, що заперечує або зменшує рівне здійснення прав);

2) використання моральних образів (прояв ксенофобії через зовнішні фактори та забобони);

3) порушення права власності через ксенофобію (зловмисне пошкодження приватних або суспільних об'єктів майна);

4) причинення шкоди фізичному здоров'ю (застосування психологічного або фізичного тиску чи різних видів загроз щодо індивідуума чи соціальної групи для нав'язування своєї волі) та інші.

Для ефективного запобігання проявам ксенофобії та расизму в Україні необхідно мати чіткий механізм захисту прав людини у цій сфері, забезпечений, насамперед, державною владою.

На нашу думку, правозахисний механізм, направлений проти ксенофобських проявів в Україні, повинен складатися з наступних елементів:

1) нормативна урегульованість;

2) система суб'єктів захисту прав;

3) способи захисту прав (позасудові: адміністративний та альтернативний; судові: у порядку кримінального, цивільного, адміністративного судочинства та у справах про адміністративні правопорушення).

Слід зазначити, що законодавчого визначення терміна «ксенофобія» не містить жодний нормативний акт України. Більш того, термін «ксенофобія» як такий у законодавстві України не використовується. Окремі питання протидії та заборони будь-яких проявів ксенофобії містяться в наступних нормативних актах.

Основним нормативно-правовим актом є Конституція України [6]. Так, згідно зі ст. 25 громадяни мають рівні конституційні права й свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Цивільний кодекс України у ст. 300 [7] встановлює право кожної фізичної особи на індивідуальність, а саме: особа має право на збереження своєї національної, культурної, релігійної, мовної самобутності, а також право на вільний вибір форм та способів прояву своєї індивідуальності, якщо вони не заборонені законом та не суперечать моральним засадам суспільства.

Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» [8] встановлює рівність усіх громадян України в усіх галузях життя незалежно від їх ставлення до релігії, та відповідальність за розпалювання ворожнечі й ненависті на цьому ґрунті.

Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [9] забороняє використання засобів масової інформації для розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі.

Відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [10] іноземці є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії тощо.

З огляду на викладене можна констатувати несистемність норм чинного вітчизняного законодавства з питань протидії ксенофобії у всіх її проявах, а тільки відмітити регулювання окремих питань без забезпечення конкретного механізму захисту прав та відповідальності у цьому напрямі.

Україна є державою-учасницею таких фундаментальних міжнародних документів у галузі прав людини, як: Загальна декларація прав людини [11], Міжнародний пакт про громадянські та політичні права і Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права [12], Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод [13], Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації [14], що дає їй можливість брати участь у міжнародних дослідженнях та заходах з протидії ксенофобії та впроваджувати набутий досвід на власній території.

У зв’язку з численними проявами ксенофобії в українському суспільстві, з якими стикаються іноземці, що приїжджають в Україну, на державному рівні розробляються програми протидії ксенофобії та расизму із залученням для реалізації цих програм державних установ і недержавних організації.

Проте врегулювання даного питання неможливе без встановлення чіткої компетенції цих органів, закріпленої у чинному законодавстві.

На нашу думку, компетенцію державних органів у сфері протидії ксенофобії можна систематизувати наступним чином:

1. Вищі органи держави та центральні органи виконавчої влади: ініціюють перевірку звернення; залучають до перевірки усі органи виконавчої влади; ухвалюють рішення, обов’язкові до виконання.

2. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування: забезпечують виконання рішень органів місцевого

самоврядування на відповідній території; приймають рішення із суспільно–важливих питань, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

3. Органи внутрішніх справ (міліції): після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення проти особи на ґрунті ксенофобії або після самостійного виявлення з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, вносять відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань і здійснюють досудове розслідування.

4. Органи прокуратури: розглядають заяви і скарги про порушення прав громадян; вносять відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань і здійснюють досудове розслідування; звертаються до суду із заявою про захист прав і законних інтересів громадян.

5. Спеціальні уповноважені органи із захисту прав (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (омбудсмен) та Уповноважений Президента України з прав дитини): розглядають звернення щодо порушення прав і свобод людини і громадянина; перевіряють стан додержання встановлених прав і свобод людини; звертаються до суду із заявою про захист прав і свобод людини.

На практиці реалізація повноважень органів державної влади щодо протидії ксенофобії проявляється при здійсненні конкретних заходів, серед яких можна назвати наступні:

1) Україна підписала Додатковий протокол до Конвенції про кіберзлочинність, що стосується криміналізації дій расистського та ксенофобського характеру, вчинених через комп'ютерні системи;

2) за дорученням Президента в структурі Міністерства внутрішніх справ створено відділ напрацювання та реалізації стратегії боротьби з етнічною злочинністю;

3) Службою безпеки України створено підрозділ із виявлення та припинення дій, спрямованих на розпалювання расової чи національної ворожнечі;

4) Міністерством закордонних справ запроваджено посаду посла з особливих доручень із питань протидії расизму, ксенофобії та дискримінації;

5) Міністерством освіти та науки, молоді та спорту спільно з Державним науково-дослідним інститутом Міністерства внутрішніх справ України направлені для використання Методичні рекомендації щодо просвітницької роботи з попередження поширення ксенофобських і расистських проявів серед дітей, учнівської та студентської молоді;

6) Міністерством внутрішніх справ України розроблено План заходів щодо протидії проявам ксенофобії, расової та етнічної дискримінації в українському суспільстві.

Проте сьогодні не існує єдиного органу, що займався б цими питаннями.

Що стосується способів захисту прав, порушених через прояви ксенофобії, то нами запропоновано наступну їх класифікацію:

1. Позасудові способи: адміністративний та альтернативний.
2. Судові способи: здійснюються у порядку кримінального, цивільного, адміністративного судочинства та у справах про адміністративні правопорушення.

Адміністративний позасудовий спосіб захисту від проявів ксенофобії проявляється у процедурі подачі скарги у випадку порушення прав людини до перерахованих раніше суб'єктів захисту прав. На нашу думку, при використанні цього способу захисту прав найбільш ефективними є звернення до органів міліції та прокуратури.

Також ефективними зарекомендували себе й окремі альтернативні способи, а саме – звернення до недержавних органів та організацій (юридичні клініки університетів, громадські приймальні політичних партій, громадські організації тощо).

Необхідно також враховувати, що захистити порушене право у випадку ксенофобських проявів можливо і шляхом доведення справи до суду, у випадку, коли попередні, позасудові способи, не дали необхідного результату.

Так, відповідно до чинного законодавства України, звернутися за захистом порушеного права можливо у такий спосіб:

- у порядку кримінального судочинства;
- у порядку цивільного судочинства;
- у порядку адміністративного судочинства [5, с. 69].

Якщо особа прагне відновити порушені права за допомогою притягнення винних до кримінальної відповідальності (наприклад, позбавлення волі), вона звертається до кримінального судочинства через органи внутрішніх справ та прокуратуру.

Кримінальна відповідальність настає: за вчинення найзухваліших та значних правопорушень: злочинів, вичерпний перелік яких міститься в Кримінальному кодексі України [15] .

На сьогоднішній день у Кримінальному кодексі України закріплено 15 складів злочинів, що прямо чи опосередковано в своїй структурі містять ознаки протиправних діянь, пов'язаних із проявами ксенофобії, расової та етнічної дискримінації. Расова, національна чи релігійна нетерпимість може виступати як кваліфікуюча ознака злочину (п. 3 ст. 67 ККУ), а також як окремий злочин (ст. 161, 178–181, 300 та ін.).

Верховна Рада України, як орган законодавчої влади в Україні, з урахуванням особливої небезпеки таких кримінально караних діянь досить жорстко підійшла до визначення виду та розміру покарання. Зокрема, санкції більшості перерахованих статей передбачають покарання у вигляді позбавлення волі (у окремих випадках – і довічне позбавлення волі, як, наприклад, за скоєння умисного вбивства з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості), обмеження волі, штраф, арешт, виправні роботи.

У порядку цивільного судочинства [16], звернувшись до суду, можливо вимагати відшкодування моральних і матеріальних збитків.

Цивільно-правова матеріальна відповідальність у такому випадку настає:

– за завдану матеріальну шкоду потерпілому. Наприклад, було пошкоджено майно, або потерпілому довелося витрачати кошти на лікування;

– за спричинення моральної шкоди. Наприклад, розповсюдження пліток, наклепів, що похитнули ділову репутацію, моральні переживання, спричинені погрозами, образами тощо.

Мірою покарання у порядку цивільного судочинства є грошове стягнення або його еквівалент (надання послуг безкоштовно чи зі знижками тощо) іншим майном або в інший спосіб.

У порядку адміністративного судочинства [17] до суду звертаються, коли йдеться про порушення прав людини з боку представників державної влади та його оскарження.

У цьому випадку відповідальність настає за прийняття неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів влади та встановлення факту неправомірних дій органів влади, їх посадових чи службових осіб.

За рішенням адміністративного суду може бути визнано протиправним рішення посадовця чи зобов’язання його вчинити певні дії або утриматися від них. Збитки можна стягнути лише як додаткову вимогу.

Окремо необхідно сказати і про можливість притягнути до відповідальності за прояви ксенофобії і за Кодексом України про адміністративні правопорушення [18] (зокрема ст. ст. 173, 173-2 та інші).

У цьому випадку відповідальність настає за дрібне порушення громадського порядку, наприклад: нецензурна лайка, образи, чіпляння та ін.

Суб’єктами притягнення до відповідальності виступають органи внутрішніх справ (міліція), а також районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди, інші органи.

Покаранням згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення може стати штраф, громадські та виправні роботи, адміністративний арешт та інші стягнення.

Але не можна забувати про те, що найголовнішим шляхом боротьби з ксенофобією є робота із тими негативними стереотипами та упередженнями, які існують у суспільному уявленні про ті чи інші меншини. Тому, щоб подолати негативні прояви ксенофобії та расизму в Україні, потрібно не тільки використовувати існуючий правозахисний механізм, а й розуміти роль профілактики та попередження даних проявів.

Для цього необхідним є надання неупередженої інформації для громадськості та проведення правопросвітніх заходів, у чому числі:

розробка навчальних програм і посібників з протидії ксенофобії (для працівників ОВС, курсантів, для правозахисних організацій), правопросвітні програми з попередження ксенофобії (наприклад, робота з молоддю), надання юридичної та психологічної допомоги етнічним меншинам в Україні, співпраця та обмін досвідом у боротьбі з ксенофобією з міжнародними організаціями та урядами іншими державами, проведення просвітницьких заходів в галузі права і культури, медіа висвітлення роботи проти ксенофобії тощо.

Список літератури:

1. Онищенко О. Про науку толерантності / О. Онищенко // День. – 2009. – 21 жовтня. – С. 6.

2. Запобігання проявам расизму, ксенофобії та нетерпимості в українському суспільстві. Аналітична записка : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/671.

3. Словник іншомовних соціокультурних термінів : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://slovopedia.org.ua/39/53402/260813.html.

4. Етнофобія : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki

5. Практичне право : на попередження ксенофобії : навч. посіб. / Галай А.О., Галай В.О., Мосюк М.М., Пипченко Б.Ю., Скороходько К.В. ; за ред. Галая А.О. – К. : КНТ, 2011. – 200 с.

6. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

8. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квітня 1991 р. N 987-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 25. – Ст. 283.

9. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2782-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.

10. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.

11. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Права людини : Міжнародні договори України, декларації, документи / [упоряд. Ю.К. Качуренко]. – [2-ге вид.]. – К. : Юрінформ, 1992. – С. 18–24.

12. Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права : указ Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 р. № 2148-VIII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws.

13. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів №2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.

14. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_105.

15. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

16. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV // Відомості Верховної Ради УРСР. – 2004. – № 40–41,42. – Ст. 492.

17. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

18. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

Статья посвящена анализу основных элементов механизма защиты прав человека против проявлений ксенофобии и расизма в Украине и их правовой характеристике.

Ксенофобия, расизм, правовой механизм, способы защиты, органы публичной власти.

The article analyzes the main elements of the mechanism of human rights protection against xenophobia and racism in Ukraine and their legal characterization.

Xenophobia, racism, legal mechanism, methods of protection, public authorities.

УДК 340.13:342.7

ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ: НАЯВНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

В.В. КОРНІЄНКО, ***кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, Харківський національний університет внутрішніх справ***

Предметом наукового інтересу в рамках цієї роботи стали теоретико-правові аспекти діяльності української держави щодо реалізації прав людини. Одними з головних проблем, порушених у статті, є чинники, що негативно впливають на реалізацію прав людини, їх класифікація та шляхи вдосконалення діяльності щодо реалізації прав і свобод людини.

Права і свободи людини, реалізація права.

Розбудова демократичної, соціальної і правової держави в Україні зумовлює особливу актуальність предмета статті – наявного стану та перспектив вдосконалення реалізації прав людини в Україні. На користь цієї тези виступає зміст цілої низки відповідних норм Конституції України 1996 р. (ст.ст. 3, 13, 21–36, 38–64 та деякі інші) [1].

Враховуючи розглянуті аспекти предмету роботи можна охарактеризувати її новизну – визначення вперше запропонованого критерію, на підставі якого здійснено класифікацію чинників негативного впливу на реалізацію прав людини, пропозиції щодо вдосконалення правореалізаційної діяльності у сфері дії основних прав людини і громадянина.

Мета статті полягає у вивченні стану і перспектив вдосконалення правореалізаційної діяльності у галузі прав людини та формулюванні нової класифікації чинників негативного впливу на реалізацію прав людини, а завдання – вивчення поглядів провідних вчених на порушені у роботі проблемні аспекти її предмету.

Наукова розробка проблеми реалізації прав людини в українській правовій науці, безперечно, займає одне з центральних місць, що викликано, насамперед, складнощами, котрі стають на заваді при втіленні у життя фундаментальних положень системи національного законодавства, які закріплюють основні права людини.

Існуючі відносини у нинішньому українському суспільстві наочно показують неналежний стан ефективності норм, гарантованих навіть на конституційному рівні, що проголошують базові економічні, соціальні і політичні цінності. Нажаль, у реальному житті сьогоденного суспільства дуже часто залишаються гаслами норми Конституції і законів, які

© Корнієнко В.В., 2013

гарантують належний рівень життя, соціальну захищеність, належний стан природного середовища, володіння народом землею і її надрами... І взагалі, навіть поверхневий аналіз відомостей із українських ЗМІ показує непоодинокі випадки порушень у сфері дії всіх поколінь прав людини.

Наявність недоліків у правореалізаційній діяльності держави значною мірою актуалізує предмет роботи, котрий вже був визначений, а також її об'єкт – процес реалізації прав людини.

Актуальність наукової проблематики у сфері реалізації прав людини доводить ще й факт неабиякої зацікавленості цими питаннями вітчизняних науковців.

Огляд юридичної літератури, дозволяє констатувати, що тематику стосовно прав і свобод людини було покладено в основу багатьох дисертаційних досліджень.

Відтак, за роки незалежності в Україні на монографічному рівні вивчалися, зокрема, наступні теми наукових праць, предмет яких містив проблемні аспекти реалізації прав людини: «Відповідальність держав за порушення міжнародних зобов'язань у галузі прав людини» [2, с. 4]; «Інститут омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз)» [3, с. 2–3]; «Актуальні проблеми загальної теорії прав людини» [4, с. 3]; «Гарантії прав і свобод людини та громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект)» [5, с. 4]; «Ефективність міжнародно-правових засобів забезпечення реалізації конвенції про захист прав і основних свобод людини» [6, с. 3]; «Вплив діяльності Європейського суду з прав людини на формування національних правозахисних систем і дотримання державами стандартів захисту прав людини» [7, с. 5]; «Конституційно-правові норми, що здійснюють регулювання конституційного принципу рівності людини і громадянина в Україні, питання його забезпечення й реалізації» [8, с. 3]; «Доктрина прав людини у романо-германській правовій системі» [9, с. 5].

Не дивлячись на достатньо велику кількість проведених досліджень, де дістали значного розвитку положення, спрямовані на вивчення і пошук шляхів вирішення проблемних питань щодо реалізації основних прав людини, все ж таки, цю проблематику не можна вважати вичерпаною, адже юридична практика ставить нові дедалі складніші питання, що потребують детального аналізу. Щонайменше, можна згадати в якості прикладів неспроможність української влади повною мірою забезпечити належний рівень доходів громадян, безперешкодне здійснення права на працю, реалізацію права на медичну допомогу, а також права на справедливий суд і виконання судових рішень [10, с. 7–9].

Не даремно на сторінках різних юридичних видань, опублікованих останніми роками можна спостерігати, що науковий інтерес до теоретичних і практичних аспектів реалізації прав людини не лише не згасає, але й робиться наголос на великому значенні їх вивчення.

Ведучи мову про реалізацію прав людини перш за все слід зосередити увагу на тих перешкодах, які ускладнюють або ж зовсім

унеможливлюють таку реалізацію. Реалії життя призводять до появи багатьох різних за змістом чинників негативного характеру, що впливають на реалізацію прав людини. Відносно цих чинників неодноразово йшла мова у наукових роботах і в одній з них, котра має назву «Фактори негативного впливу на ефективність реалізації прав людини в Україні» професор В.Г. Буткевич розглядає їх класифікацію та виокремлює наступні класифікаційні критерії: «…1) якість правового акта, що формулює право людини; 2) рівень правової культури учасників правотворчих і правозастосовних процесів; 3) правова культура і правове виховання носіїв прав людини і їх захисників цих прав; 4) ефективність механізмів контролю, реалізації, охорони і захисту прав людини; 5) позаправові детермінанти ефективності реалізації прав людини (рівень розвитку громадянського суспільства і демократії, стан економіки і політичної злагоди в суспільстві та ін.)» [11, с. 37].

Поділяючи думку автора згаданої статті про невичерпність класифікації факторів негативного впливу на реалізацію прав людини (те ж саме можна сказати і про класифікаційні критерії), а також враховуючи доцільність з'ясування природи цих факторів, вважаємо за потрібне розглянути ще й класифікацію у залежності від обсягу впливу права на суспільні відносини, точніше говорячи – беручи дію правових норм на найбільш важливі сфери суспільних відносин в якості класифікаційного критерію. Виходячи з цього можна вирізнити наступні негативні фактори впливу на суспільні відносини: юридичні та неюридичні, крім того, останні у свою чергу можна поділити на економічні, політичні, соціальні та духовні (залежно від сфери суспільних відносин).

Вбачається, що зазначена класифікація дозволить більш вдало спрямувати зусилля на вдосконалення правореалізаційної діяльності у сфері дії прав і свобод людини, оскільки крізь призму тих відносин, які регулюються правом (йдеться про економічні, політичні, соціальні і т.п. відносини) найбільш повно розкривається зміст і природа чинників, що негативно впливають на реалізацію того чи іншого права.

Враховуючи вищезазначені проблеми реалізації прав людини, а також класифікацію чинників, що негативно впливають на правореалізаційну діяльність у сфері прав і свобод людини, доцільно виділити наступні шляхи вдосконалення такої діяльності:

– по-перше, слід посилити контроль за реалізацією основних прав і свобод людини з боку відповідних державних органів та посадових осіб (омбудсмена, органів прокуратури тощо) та запровадити постійне їх звітування у ЗМІ;

– по-друге, необхідно забезпечити можливість реальної участі населення у здійсненні контролю за реалізацією основних прав і свобод людини, зокрема залучати як певні громадські структури, так і окремих громадян до участі у виконанні контрольних функцій;

– по-третє, було б доречним значні зусилля спрямувати на активізацію правотворчих процесів в галузі прав і свобод людини, а саме:

а) розпочати розробку норм процесуального права, котрі будуть спрямовані на реалізацію положень законодавства, змістом яких є права і свободи людини, б) започаткувати тенденцію щодо встановлення нових, а у разі наявності – більш жорстких санкцій за неналежну реалізацію прав людини.

Запропоновані шляхи вдосконалення правореалізаційної діяльності у сфері прав і свобод людини стосуються, звичайно ж більше юридичних чинників ніж неюридичних проблем реалізації прав людини. Якщо поглянути на останні, то їх не можна ефективно усувати лише за допомогою юридичних засобів. Для їх вирішення потрібно застосовувати комплекс заходів, спрямованих на поліпшення стану економіки, створення гідних умов життя насамперед для найменш соціально захищених верств населення, підвищення рівня правосвідомості, правової та політичної культури, зміцнення позицій суспільної моралі, переорієнтацію нігілістично налаштованих соціальних груп на засвоєння загальнолюдських і, зокрема, правових цінностей.

Список літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. за станом на 1 лютого 2011 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua.

2. Гусейнов Л.Г. Відповідальність держав за порушення міжнародних зобов'язань у галузі прав людини : автореф. дис. … д.ю.н. : 12.00.11 / Л.Г. Гусейнов. – К., 2000. – 25 с.

3. Закоморна К.О. Інститут омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз) : дис. … к.ю.н. : 12.00.02 / К.О. Закоморна. – Х., 2000. – 18 с.

4. Добрянський С.П. Актуальні проблеми загальної теорії прав людини : автореф. дис. … к.ю.н. : 12.00.01 / С.П. Добрянський. – Одеса, 2003. – 15 с.

5. Магновський І.Й. Гарантії прав і свобод людини та громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. … к.ю.н. : 12.00.01 / І.Й. Магновський. – К., 2003. – 21 с.

6. Пастухова Л.В. Ефективність міжнародно-правових засобів забезпечення реалізації конвенції про захист прав і основних свобод людини: автореф. дис. … к.ю.н. : 12.00.11 / Л.В. Пастухова. – К., 2003. – 14 с.

7. Капустинський В.А. Вплив діяльності Європейського суду з прав людини на формування національних правозахисних систем і дотримання державами стандартів захисту прав людини : автореф. дис. … к.ю.н. : 12.00.11 / В.А. Капустинський. – К., 2006. – 20 с.

8. Полховська І.К. Конституційно-правові норми, що здійснюють регулювання конституційного принципу рівності людини і громадянина в Україні, питання його забезпечення й реалізації : автореф. дис. … к.ю.н. : 12.00.02 / І.К. Полховська. – Х., 2007. – 17 с.

9. Васецький В.Ю. Доктрина прав людини в романо-германській правовій системі : автореф. дис. … к.ю.н. : 12.00.01 / В.Ю. Васецький. – К., 2006. – 20 с.

10. Карпачова Н. Міжнародні стандарти у галузі прав і свобод людини та проблеми їх реалізації в Україні / Н. Карпачова // Право України. – 2009. – № 4. – С. 4–21.

11. Буткевич В. Фактори негативного впливу на ефективність реалізації прав людини в Україні / В. Буткевич // Право України. – 2009. – № 4. – С. 36–41.

Предметом научного интереса в рамках этой работы явились теоретико-правовые аспекты деятельности украинского государства по реализации прав человека. Одни из главных проблем, затронутых в статье – это факторы, которые негативно влияют на реализацию прав человека, их классификация и пути усовершенствования деятельности по реализации прав и свобод человека.

Права и свободы человека, реализация права.

The research interests of this text are the theoretical law aspects of Ukraine's governmental actions in the human rights domain. The major issues of consideration are the factors which hinder human rights observance, classification of these factors and ways of improving human rights and freedoms protection.

Human rights and freedoms, right enforcement.

УДК 34(091)(051)

ЗАКОНОДАВЧА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ САНІТАРНИХ ФУНКЦІЙ МЕДИЧНОЇ ПОЛІЦІЇ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ В XIX – НА ПОЧАТКУ XX ст.

В.В. ОРЛЕНКО, *кандидат юридичних наук,*
Київський національний університет імені Т.Г. Шевченка

У статті розглянуто найважливіші законодавчі акти, якими мала керуватися медична поліція на українських землях протягом XIX – на початку XX ст. для забезпечення санітарного благополуччя населення. Особлива увага звертається на зміст правових норм, вміщених в Статуті медичної поліції.

Історія медичного права, медична поліція, санітарне законодавство, санітарний контроль, отруйні речовини, відходи, Звід законів Російської імперії.

Україна як соціальна держава, відповідно з ст. 3 Конституції України, визнаючи людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою цінністю, покладає на себе відповідальність за охорону здоров'я людей [1, с. 5], оскільки це є невід'ємною умовою нормального функціонування будь-якого цивілізованого суспільства. Здоров'я людини можна охарактеризувати як найвище і невід'ємне благо, що відіграє значну роль у житті кожного індивіда, оскільки його наявність чи відсутність безпосередньо впливає на можливість особи бути активним членом суспільства. Тому, оптимальна соціальна політика держави у сфері охорони здоров'я значною мірою визначає здоров'я всього населення, а отже, і рівень життєдіяльності самого українського суспільства в цілому. З огляду на це охорону здоров'я можна віднести до пріоритетних напрямів соціальної політики України і визначити як сукупність заходів політичного, економічного, правового, соціального, медичного характеру, спрямованих на збереження і зміцнення фізичного і психічного здоров'я населення.

Це питання, як ніколи, набуває особливої **актуальності** для нашої країни. Адже ті зміни, які відбулися упродовж 20 років у соціально-економічному і суспільно-політичному житті українського суспільства, негативно відбилися на соціальному становищі значної частини населення, привели до того, що питання охорони здоров'я стали в один ряд з іншими важливими чинниками забезпечення національної безпеки країни. Високі показники захворювання і смертності, старіння населення України, підвищення вартості медичної допомоги, обмеження державних гарантій загальнодоступності і надання населенню безкоштовного

© Орленко В.В., 2013

мінімального обсягу медичної допомоги – далеко не повний перелік проблем, які постають перед вітчизняною охороною здоров'я. Ті методи корекції несприятливих тенденцій, які сьогодні пропонуються, поки що не дають очікуваних результатів. Вбачається, що серед ключових заходів, спрямованих на поліпшення ситуації з охороною здоров'я, не останнє місце має бути відведено вдосконаленню нормативно-правової бази в цій сфері.

На сьогоднішній день практично не викликає сумнівів той факт, що медична діяльність являє собою об'єкт правового регулювання. Все частіше вітчизняний законодавець звертає увагу на проблеми регулювання правовідносин, пов'язаних з охороною здоров'я.

Але не можна створити і прийняти якісний законодавчий акт, не проаналізувавши змісту правового регулювання охороною здоров'я на наших землях в попередні історичні періоди. Звернення до минулого допоможить одержати більш чіткіші уявлення про ті напрями, якими розвивалося законодавство у цій сфері. З огляду на це викликає значний інтерес досвід законодавчого забезпечення діяльності на українських землях медичної поліції у XIX – на початку XX століття.

Актуальність даного дослідження обумовлюється і тим, що цей бік діяльності медичної поліції лишився поза увагою дослідників. Вивчалися, як правило, питання, пов'язані з систематизацією законодавства Російської імперії цього періоду в цілому [2; 3; 4] або медичного законодавства як його галузі [5; 6; 7; 8]. Окремі аспекти проблеми отримали висвітлено в працях Л.М. Маркуса [9], Я.В. Ханикова [10], К.Г. Васильєва [11], Б.Д. Петрова [12], С.Г. Стеценко [13] та ін., але вони присвячені в основному діяльності медичної поліції. Що ж стосується нормативного забезпечення цієї діяльності, то вона потребує подальшої розробки.

Отже, **метою** статті є з'ясування нормативної бази функціонування медичної поліції XIX – на початку XX ст. на українських землях, які перебували у складі Російської імперії, визначення її соціального призначення, змісту та спрямованості.

Під медичною поліцією слід розуміти систему передбачених законодавством заходів, які здійснювалися державою і спрямовувалися на забезпечення здорових умов життя, попередження хвороб шляхом усунення причин, що сприяли їх виникненню, і на ліквідацію хвороб [14, с. 6; 15, с. 17; 6, с. 19].

Нормативна база діяльності медичної поліції одержала закріплення в першому, другому та третьому виданнях Повного зібрання законів Російської імперії та Зводі законів Російської імперії. Укладачі Зводу законів розмістили ці норми в другій книзі Лікарського статуту, яка називалася «Статут медичної поліції». Статут складався з п'яти розділів. Другий розділ – «Про загальні заходи з охорони народного здоров'я» – включав чотири глави, присвячені врегулювання санітарних питань.

Перша глава Статуту – «Про охорону чистоти повітря» – вміщувала норми, спрямовані на забезпечення належного санітарного стану населених пунктів. Так, ст. 650 Статуту визначала, що на вулицях, дорогах, на мостах і біля них не повинно бути нічого такого, що могло б заражати повітря [16, ст. 650]. Для цього міська поліція мала наглядати щоб: вулиці навпроти кожного будинку були чистими, а нечистоти звозилися до визначених для цього місць; скрізь по бокам вулиць були влаштовані рівчаки для стікання води, які завжди були б справні; майдани мали також бути чистими; на самих дворах не було нечистот [16, ст. 651].

Закон зобов'язував кожного міського обивателя навпроти свого двору чистити вулиці, ряди, базари і інші місця. Але водночас міським Думам, відповідно до Міського положення, надавалося право виділяти із загального бюджету міста чи з особливих зборів з домовласників кошти на утримування бруківок і тротуарів, забезпечувати чистоту вулиць [16, ст. 652].

У селах також на вулицях не повинно бути нечистот, а кожний господар зобов'язаний був підмітати і очищувати вулицю навпроти свого будинку, так само як свою хату. Для забезпечення сухості вулиць обіч них проривалися рівчаки, а самі вони вимощувалися диким каменем або дереном [16, ст. 653].

Міським обивателям у віддаленні від міста мали відводитися зручні місця для звезення нечистот [16, ст. 654].

Передбачалося, що заводи, мануфактури, фабричні та інші установи, які забруднювали повітря і воду, повинні були влаштовуватися за особливими правилами, закріпленими в Статутах про Промисловість і Будівельнім [16, ст. 655] та інших нормативних актах. Такі правила були передбачені зокрема, іменними указами «Про нагляд начальниками міських поліцій за чистотою і охайністю в містах» (від 2 серпня 1803 р.), «Про переведення з міст установ, робота яких супроводжувалася смородом і нечистотами» (від 24 травня 1826 р.). Ними передбачалося, що такі підприємства мали розміщуватися за містом, нижче течій річок [17, с. 567; 18, с. 494].

Подальша, і більш детальна, регламентація функціонування в містах промислових об'єктів отримала в «Височайше затвердженім Положенні про розміщення та улаштування приватних заводів, мануфактур, фабрик і інших підприємств» (від 22 вересня 1833 р.). Згідно з ним всі заводи, фабрики, мануфактури поділялися на три розряди. До першого з них зараховувалися ті підприємства, діяльність яких допускалася в будь-якій частині міста (воскобійні; виробляючі золоті і срібні тканини, дерев'яні вироби, шкіряні вироби із вичиненої сировини, замшеві, сап'янові; лісопилки, окрім тих, що працювали на парі; продукцію з металу, який не потребував плавлення у великих розмірах (без особливих плавильних печей); картонний папір та вироби з нього тощо). До другого розряду були віднесені ті об'єкти, які могли знаходитися у межах міста, але з дотриманням певних застережень при їх влаштуванні

(виготовлення кольорового паперу, шпалер, гончарних виробів, живописних фарб, селітрової і соляної кислоти, соди тощо). При цьому ставилася вимога збирати в спеціальні ємкості всі нечистоти та шкідливі речовини, які виникали в ході виробництва, і потім вивозити їх за межі міста у спеціально відведені для цього місця. До третього розряду належали заводи, мануфактури, фабрики, які справляли, або потенційно могли справляти, негативний вплив на здоров'я міського населення. Їх розташування в межах міста заборонялося. Це були підприємства, які виробляли цеглу, черепицю, мило, сірчану та деревну кислоту, мідний купорос, оліфу, рушничний дріб, кришталь або займалися вичинкою хутра, обробкою ріг, випалюванням сірчаних металів, виготовленням типографських фарб тощо [19, с. 517]. Що ж стосується тих шкідливих для навколишнього середовища і здоров'я людей підприємств, які вже були побудовані і працювали, то законодавець, захищаючи приватну власність, дозволяв їм і далі функціонувати, але не більше 10 років, з тим щоб їх господарі поступово перевели їх на безкоштовно відведені для цього за містом території [19, с. 518].

Враховуючи значну небезпеку інфекційних захворювань, які могли поширюватися на людей через трупи мертвих тварин, законодавством приписувалося ніколи не залишати їх на майданах, вулицях, дворах, а своєчасно вивозити у визначені місця, де у встановленому порядку закопувати [16, ст. 656]. Цей порядок, зокрема передбачав, що глибина закопування мала становити не менше двох з половиною аршин (близько 1,8 м), а шкіра на тваринах повинна бути порізаною [20, с. 475]. Щодо тих, хто залишав мертвих тварин на майданах та вулицях або закопував їх неналежним чином «Уложенням про покарання кримінальні та виправні» була передбачена відповідальність у вигляду штрафу: в столиці, губернських та портових містах – від 2 до 4 руб., в інших містах – від 1 до 2 руб. [21, ст. 1055, с. 797].

Різниці мали будуватися поза містами, але не вище течій рік чи приток, які протікали через місто, на відповідній відстані від м'ясних рядів та утримуватися у чистоті й порядку [16, ст. 657]. Тому, хто різав худобу у невстановленому місці, загрожував штраф: на перший раз – 2 руб., другий – 5 руб., третій – 10 руб. Звинувачений в таких діях більше трьох разів підлягав арешту на строк від трьох тижнів до трьох місяців [21, ст. 1055, с.797].

Друга глава Статуту присвячувалася нешкідливості життєвих припасів і інших речей. Важливе місце серед норм цієї глави посідали норми, спрямовані на забезпечення чистоти води. Вони базувалися на законодавчих актах прийнятих у 1803, 1837, 1838, 1847, 1862, 1870, 1892, 1903 рр. і зводилися в основному до того, що поліція та міські громадські управління зобов'язувалися наглядати за тим, щоб у містах і інших населених пунктах річки і інші джерела, з яких населення споживало воду, нічим не засмічувалися, а колодязі були огороджені [16, ст. 658].

Значна увага приділялася законодавством якості продуктів харчування. Свідченням цього може бути хоча б те, що це питання, тією чи іншою мірою, у досліджуваний період унормовувалося більше ніж в 20 законодавчих актах. Суть регламентування зводилася до того, що поліція та місцева влада мали стежити за тим, щоб ніде не продавалися шкідливі для здоров'я продовольчі товари (зіпсований хліб та масло, гнилі риба, м'ясо, овочі, фрукти). Більш того, заборонялося продавати і заготовляти для цього не тільки ті продукти харчування які вже зіпсувалися, а і ті, зовнішній вигляд яких був подібний до зіпсованих [16, ст. 660].

На законодавчому рівні встановлювалися заборони, що стосувалися найважливіших продуктів харчування. Зокрема, заборонявся продаж сирого та недопеченого хліба. Стосовно іншого важливого продукту харчування – м'яса, то заборонялося його надувати з метою надання товарного вигляду. Заборонявся продаж м'яса загиблої худоби або забитої в той час коли вона перебувала в хворобливому стані. Ця ж норма поширювалася і на домашню птицю. Таке м'ясо підлягало знищенню [16, ст. 662, 663].

Щоб не завдати шкоди народному здоров'ю від кондитерських виробів, виготовлених із неякісних чи сфальсифікованих компонентів або без належних знань про їх склад та відсутності обережності при їх змішуванні, законодавство забороняло крамарям і пряничникам продавати такі товари без отримання в установленому порядку права на їх виробництво. Категорично заборонялося вживати різні шкідливо діючі на здоров'я людини речовини для забарвлювання предметів харчування і ласощів, таких як: цукерок, пряників, мармеладу, пастили, морозива тощо [16, ст. 665].

Законодавчо врегульовувалося питання не тільки якості продовольчих товарів, а й вимоги до посуду та тари, в яких вони зберігалися. Так, закон передбачав, щоб продукти харчування та напої були приготовлені в посуді, виготовленої із нешкідливих для здоров'я матеріалів. Наприклад, продавцям квасу заборонялося зберігати напій у барильцях, в які були вмонтовані мідні крани [16, ст. 669].

За виготовлення для продажу, а так само і за продаж, їстівних припасів чи напоїв, шкідливих для здоров'я або тих, які вже зіпсувалися, а також за виготовлення посуду із шкідливих матеріалів, «Статут про покарання, які накладалися мировими суддями», передбачав їх знищення, а до винних застосування арешту до одного місяця, або грошове стягнення на суму до 100 руб. [22, с. 411].

Заборонялися продаж і виробництво на всій території Російської імперії шпалер, виготовлених на основі, як матових так і глянцевих, миш'якових фарб. Дана норма поширювалася і на виготовлені таким же способом тканини, розфарбовані дитячі іграшки, паперові обкладинки, обгортки для цукерок, ласощів, продуктів харчування тощо

Третя глава Статуту врегульовувала торгівлю отруйними та сильнодіючими речовинами. Вони, відповідно до більшої чи меншої

небезпеки для здоров'я і життя людей, необхідністю для технічного чи виключно фармацевтичного вживання та за ступенем доступності для народу, поділялися законом на чотири розряди. До першого розряду закон відносив отруйні речовини, які були зручними для використання із злочинною метою; до другого – речовини отруйні і сильнодіючі, які використовуються в промисловості і незручні для використання із злочинною метою; до третього і четвертого – речовини, необхідні виключно для фармацевтичного використання [16, ст. 677]. Медична Рада, керуючись досягненнями хімічної науки та вимогами медичної поліції, мала право щорічно переглядати ці розряди отруйних і сильнодіючих речовин, доповнювати їх перелік та переміщувати з одного розряду до іншого.

Законодавством також визначався порядок торгівлі отруйними і сильнодіючими речовинами. Так, речовинами першого розряду дозволялося торгувати тільки купцям, обраним для цього від громади, яка повідомляла про це місцеве медичне керівництво і здійснювала нагляд за тим, щоб обрана особа строго керувалася встановленими для цієї торгівлі правилами. У тих містах, в яких серед купців не знаходилося бажаючих торгувати речовинами першого розряду, право їх продажу надавалося виключно аптекарям [16, ст. 680].

Будь-який фабрикант, художник чи ремісник, бажаючий придбати для свого промислу отруйні речовини першого розряду, повинен був мати на це свідоцтво, видане Ремісничою управою, цехом чи поліцією. Свідоцтво видавалося на рік.

Торгівля речовинами другого розряду могла здійснюватися купцями за певними правилами. Вони передбачали, що ці речовини могли продаватися особам, які мали безстрокові свідоцтва або документі, що засвідчували благонадійність покупця, або навіть без документів, якщо останній був особисто знайомий продавцю.

Отруйні і сильнодіючі речовини третього розряду, які вживалися тільки для лікування, купцям дозволялося продавати тільки аптекам і за каталогами чи вимогами лікарів.

Речовини четвертого розряду, які складалися із речовин дикорослих рослин, які збиралися в Російській імперії, могли вільно продаватися в містах де вони добувалися, але тільки через аптеки.

Закон передбачав, що торгуючі отруйними і сильнодіючими речовинами повинні були їх зберігати в особливих відділеннях при яких мали бути в наявності спеціальні ваги, гирі, совки і інші засоби для відпущення [16, ст. 700]. На ярмарках торгівля отруйними і сильнодіючими речовинами дозволялася без обмежень, за винятком речовин, віднесених до першого розряду.

Четверта глава Статуту визначала порядок поховання померлих. Воно мало здійснюватися виключно на кладовищах, які мали розміщуватися на відстані не менше ста сажен від останнього міського житла (213 м), а в сільській місцевості – не ближче половини версти (534 м)

[16, ст. 708]. Всі кладовища, з метою запобігання проникнення на їх територію худоби, мали огороджуватися парканами і тинами, або земельними валами, які окопувалися рівчаками. Кладовища повинні були провітрюватися, а тому вали не могли бути вищими 2 аршин (1,4 м) [23, с. 500]. Поховання померлих старообрядців і сектантів здійснювалося на особливих кладовищах, або їм відводилися окремі місця у межах загальних кладовищ [16, ст. 707].

Спустілі кладовища, які розташовувалися серед населених пунктів, мали огороджуватися власниками тієї землі, на якій вони були влаштовані. Будь-які будівлі на таких кладовищах зводити заборонялося, як і – перетворювати їх на орні землі, або якимось іншим способом знищувати ті могили, які на них залишалися [16, ст. 726].

Враховуючи небезпеку поширення таких інфекційних хвороб, як чума, холера та інших, законодавець зробив виняток з правила, яке забороняло ховати померлих раніше трьох діб після смерті. Тепер, з метою запобігання заразними хворобами живих, дозволялося здійснювати поховання і раніше визначеного терміну. Більш того, під час сильної літньої спеки допускалося поховання померлих, після доби по смерті [16, ст. 714]. Поховання померлих від інфекційних хвороб бідних людей та тих, які прибули з інших місцевостей і раптово від них померли, мало здійснюватися теж негайно і за рахунок місцевої влади [16, ст. 716]. Закон вимагав закопувати померлих від інфекційних хвороб настільки можливо глибше, так щоб глибина ями була не менше двох з половиною аршин (1,8 м).

Тіла вже похованих могли бути викопаними з землі для перепоховання в іншому місці тільки з дозволу губернатора чи градоначальника і з дотриманням при цьому правил безпеки. Про всякий дозвіл на перевезення тіла в іншу губернію негайно повідомлявся губернатор губернії або градоначальник міста, до яких воно перевозилося. Останні мали забезпечити умови безперешкодного перевезення і пропуску тіла [16, ст. 725].

За особливим дозволом влади здійснювалося також перевезення померлих для поховання із однієї губернії до іншої, або навіть в межах однієї і тієї ж губернії – з одного повіту до іншого.

Померлі за кордоном, для поховання на батьківщині (в межах всієї Російської імперії), могли бути привезеними також за погодженням з місцевою владою. Контроль за дотримуванням даної норми покладався на митниці. У випадку її порушення, тобто виявлення на митниці, що тіло привезено без потрібного на те дозволу, останнє, якщо воно було доставлене морем не допускалося в порт і викидалося в море, а якщо сушею, то закопувалося в землю [16, ст. 730].

За поховання мертвих у не відведених для цього місцях, або без дотримання встановлених правил, винні підлягали арешту терміном до 15 діб або на них накладалося грошове стягнення до 50 руб. Якщо ж тіло померлого було викопане без потрібного на те дозволу для

перепоховання його в іншому місці, то особи, які це вчинили сплачували штраф до 100 руб. [22, ст. 107, с. 411].

Таким чином, у законодавчих документах XIX–XX ст.ст. були юридично сформовані питання діяльності медичної поліції спрямованої на забезпечення санітарного благополуччя населення. Норми багатьох нормативно-правових актів визначали порядок забезпечення в населених пунктах чистоти вулиць, майданів та дворів, постачання їх жителів чистою питною водою, вивезення нечистот і сміття, недопущення продажу неякісних та прострочених продуктів харчування, запобігання виготовленню товарів широкого вжитку з матеріалів шкідливих для здоров'я людей, встановлення правил перевезення з одного місце на інше та перепоховання померлих тощо. Все це мало важливе значення, оскільки ставало орієнтиром для діяльності місцевих органів влади в справі зниження рівня захворюваності населення взагалі та запобігання поширення інфекційних хвороб. Але відсталість Російської імперії в економічному відношенні, недостатня увага влади до розвитку соціальної сфери стали на заваді реалізації цього законодавства. У результаті, санітарні установи в Росії, у тому числі і на українських землях, були в основному громадськими органами, які протистояли державним, бюрократичним, а більшість санітарних лікарів не тільки не користувалися підтримкою уряду, а й, навпаки, були на становищі підозрілих і «неблагонадійних». Попри все це, досвід законотворчості у сфері забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення в досліджуваний період, у світлі сьогоднішнього бачення, може стати важливим надбанням у справі проведення комплексної реформи з охорони здоров'я в Україні.

Список літератури:

1. Конституція України. – К. : Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2011. – 56 с.

2. Андреевский И.Е. История российского законодательства / И.Е. Андреевский. – СПб. : Лит. Курочкина, 1877. – 80 с.

3. Филиппов А.Н. К вопросу о составлении Первого Полного Собрания Законов Российской Империи / А.Н.Филиппов. – М. : Печ. А.Снигирева, 1916. – 138 с.

4. Шершневич Г.Ф. История кодификации гражданского права в России / Г.Ф. Шершневич. – Казань : Тип. Имп. ун-та, 1898. – 128 с.

5. Дембо Л.И. Врачебное право / Л.И. Дембо. – СПб. : Тип. П.П.Сойкина, 1914. – 85 с.

6. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право : пособ. для студентов ; 4-е изд. / В.Ф. Дерюжинский. – Петроград : Сенатская типография, 1917. – 510 с.

7. Кузьмин М.К. История медицины (Очерки) / М.К. Кузьмин. – М. : Медицина, 1978. – 199 с.

8. Самойлов В.О. История российской медицины / В.О. Самойлов. – М. : Эпидавр, 1997. – 197 с.

9. Маркус Л.М. Краткое руководство для врачей к пониманию российских законов, учреждений и государственной службы / Л.М. Маркус. – СПб. : Тип. Э. Праца, 1843. – 198 с.

10. Ханыков Я.В. Очерк истории медицинской полиции в России / Я.В. Ханыков. – СПб. : Тип. Министерства Внутренних Дел, 1861. – 114 с.

11. Васильев К.Г. История эпидемий в России (Материалы и очерки) / К.Г. Васильев, А.Е. Сегал. – М. : Гос. изд-во медицинской литературы, 1960. – 398 с.

12. Петров Б.Д. Противоэпидемическое законодательство в России (до 1861 г.) / Б.Д. Петров // Микробиология, эпидемиология и иммунология. – 1956. – №7. – С. 21–23.

13. Стеценко Г.С. Медичне право України : підруч. / Г.С. Стеценко, В.Ю. Стеценко, І.Я. Сенюта ; за заг. ред. д.ю.н., проф. С.Г. Стеценка. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 507 с.

14. Рождественский Н.Ф. Рассуждения о мерах правительства к сохранению жизни и здоровья народа / Н.Ф. Рождественский. – СПб. : Тип. Э. Праца, 1836. –121 с.

15. Белявский Н.И. Полицейское право. Конспект лекций / Н.И. Белявский. – Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1904. – 330 с.

16. Устав врачебный // Свод законов Российской империи. – СПб. : Государственная типография, 1905. – Т. XIII. – 349 с.

17. О наблюдении начальниками городских полиций за чистотою и опрятностью в городах : Именной указ, обявленный Министром Внутренних Дел от 2 августа 1803 г. // ПСЗ РИ. Собр. 2. – СПб. : Тип. II Отделения Е.И.В. Канцелярии, 1830. – Т. XXVII. – № 20881. – С. 567–568.

18. О переведении из городов заведений, смрад и нечистоту производящих: Именной указ, обявленный Гражданским губернаторам Министром Внутренних Дел от 2 июня 1826 г. // ПСЗ РИ. Собр. 2. – СПб. : Тип. II Отделения Е.И.В. Канцелярии, 1830. – Т. 1. – № 366. – С. 494.

19. Высочайше утвержденное Положение от 22 сентября 1833 г. о размещении и устройстве частных заводов, мануфактур, фабрик и других заведений // ПСЗ РИ. Собр. 2. – СПб. : Тип. II Отделения Е.И.В. Канцелярии, 1833. – Т. VIII, отд. первое. – № 6481. – С. 514–519.

20. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 22 июня 1879 г. об убиении зачумленных животных из местного рогатого скота // Полное собрание законов Российской империи (далее ПСЗ РИ). Собр. 2. – СПб.: Тип. II Отделения Е.И.В. Канцелярии, 1881. – Т. LIV, отд. первое. – № 59739. – С. 474–475.

21. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных от 15 августа 1845 г. // ПСЗ РИ. Собр.2. – СПб. : Тип. II Отделения Е.И.В. Канцелярии, 1846. – Т. XX, отд. первое. – № 19283. – С. 598–1010.

22. Высочайше утверждённый Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями от 20 ноября 1864 г. // ПСЗ РИ. Собр. 2. – СПб. : Тип. II Отделения Е.И.В. Канцелярии, 1867. – Т. XXXIX, отд. первое. – № 41478. – С. 401–418.

Рассмотрены важнейшие законодательные акты, которыми должна была руководствоваться медицинская полиция на украинских землях на протяжении XIX – начала XX в. с целью обеспечения санитарного благополучия населения. Особое внимание обращено на содержание правовых норм, размещенных в Уставе медицинской полиции.

История медицинского права, медицинская полиция, санитарное законодательство, санитарный контроль, ядовитые вещества, отходы, Свод законов Российской империи.

In this article the most significant legislative acts ruling medical police's activity aimed at sanitary prosperity of population in Ukrainian's territory during the XIX-th – the beginning of XX-th century are reviewed. Special attention is paid to legal norms published in Statute of medical police.

History of medical law, medical police, sanitary legislation, sanitary control, poisons, waste products, Code of Russian Empire's Laws.

УДК 340.1:343.21

ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ЮРИДИЧНИХ ФАКТІВ У СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

С.Л. САРЖАН, ***кандидат юридичних наук, докторант,***

Національна академія Служби безпеки України

У даній науковій статті розглядаються поняття і сутність юридичних фактів у сфері правоохоронної діяльності крізь призму загальної теорії держави та права, конституційного, цивільного, трудового та інших галузей права.

Юридичний факт, правовідносини, фактичний склад, правові наслідки.

Система юридичних фактів окремої галузі права має враховувати специфіку предмета правового регулювання, його методів та механізму дії. Тому теорія юридичних фактів конкретної галузі права має розглядати як окрему спеціально-правову теорію. **Метою** статті є розкриття існуючих закономірностей чи правил, що визначають відповідні ознаки галузевих юридичних фактів та складів, стосовно діяльності СБУ.

Із здобуттям Україною незалежності, починаючи з 90-х рр. XX ст. питання теорії юридичних фактів набувають особливої актуальності. Тематика досліджень розвивається шляхом поглибленої розробки вказаних проблем і одночасно поповнюється новими напрямами. Збагачення проблематики пояснюється поступовим розширенням завдань теорії юридичних фактів у зв'язку з новим етапом розвитку суспільства, виникненням приватної власності, розширенням договірної свободи суб'єктів господарювання та запровадженням різноманітних його організаційно-правових форм. У цих умовах на перший план висувається завдання за допомогою системи юридичних фактів забезпечити своєчасним, виважений та ефективний вплив права на суспільні відносини. Тому висвітлення способів підвищення ефективності правового регулювання адміністративних відносин за допомогою юридичних фактів, розробка спеціальних прийомів впливу юридичних фактів на ці відносини, розкриття соціального механізму походження фактів є досить перспективним для подальшого розвитку теорії юридичних фактів галузі в тому числі адміністративно-правових відносин у сфері національної безпеки.

Законодавство, що регулює сферу правоохоронної діяльності, не містить як визначення поняття юридичного факту, так і навіть його основних ознак. В. Савіньї називає юридичними фактами події, які

© Саржан С.Л., 2013

породжують виникнення чи закінчення правовідносин [1, с. 847]. Це визначення не повною мірою розкрило зміст юридичного факту. З погляду О.С. Іоффе [2, с. 119–120], юридичні факти є підставою виникнення цивільних прав і правовідносин. На думку В.І. Синюкова, поняття юридичного факту повинно акумулювати такі якості, ознаки, відображеного явища, які надають факту чітку якісну характеристику. При цьому під юридичним фактом він розумів реальну життєву обставину, що визначена в системі спеціальних юридичних ознак, яка є юридичною основою для настання правових наслідків [3, с. 9–10]. М.П. Карпушин вважає юридичними фактами обставини, за яких люди набувають право чи зобов'язуються на певну поведінку [4, с. 75]. Е.І. Козлова та О.Е. Кутафін під юридичним фактом розуміють подію чи дію, яка тягне за собою виникнення, зміну чи припинення правовідносин [5, с. 16]. М.Г. Александров, у свою чергу, вказує, що юридичний факт – це взагалі всі обставини, з якими діюче право пов'язує виникнення, зміну або припинення юридичних відносин [6, с. 219]. О.І. Процевський стверджує, що юридичні наслідки фактів можуть виражатися як у виникненні, зміні або припиненні правовідносин, так і в набутті певних прав та обов'язків [7, с. 81]. С.С. Алексєєв та П.С. Пацурківський називають юридичними фактами конкретні життєві обставини, з якими юридична норма пов'язує виникнення, зміну чи припинення правових наслідків (правовідносин) [8, с. 163; 9, с. 203]. Водночас, на думку В.Б. Ісакова, юридичними фактами є конкретні соціальні обставини (події, дії), що породжують відповідно до норм права настання правових наслідків (виникнення, зміну чи припинення правових відносин) [10, с. 7].

У юридичній енциклопедії подано дещо інше визначення юридичного факту: «Юридичний факт – один з елементів правовідносин: певні життєві обставини, ситуації, з якими юридичні норми пов'язують виникнення, зміну або припинення правовідносин. Юридичними називаються ті факти, які тягнуть за собою правові наслідки, конкретизують зміст взаємних прав та обов'язків сторін» [11, с. 524].

У науці конституційного права до проблеми юридичних фактів тією чи іншою мірою зверталися у своїх дослідженнях такі вчені-конституціоналісти, як М. Баглай, В. Журавський, В. Коток, В. Кравченко, С. Кравчук, О. Кутафін, В. Лазарєв, В. Лучін, А. Махненко, О. Миронов, В. Основін, Т. Синцова, В. Погорілко, С. Равін, Я. Уманський, Ю. Тодика, В. Федоренко, О. Фрицький та ін.

У конституційно-правовій доктрині під юридичними фактами розуміються конкретні життєві обставини, з якими конституційно - правові норми пов'язують виникнення, зміну та припинення конституційних правовідносин. Вже з цього визначення проглядається своєрідність юридичних фактів. По-перше, це – конкретні життєві обставини, елементи об'єктивної соціальної дійсності; по-друге, це – обставини, визнані нормами права, прямо чи побічно закріплені в законодавстві [12].

Незважаючи на всю різноманітність думок вчених-конституціоналістів щодо питання про предмет правового регулювання конституційного права, всі вони так чи інакше підтримують або підтримували положення про владний характер відносин, що регулюються нормами конституційного права.

Норми Конституції України, розміщені у розділі «Загальні положення», що визначають основи народовладдя в Україні, основні принципи її внутрішньої та зовнішньої політики, є основоположними для всіх галузей права. Такі норми Конституції України, в переважній їх більшості, реалізуються не безпосередньо, а шляхом прийняття нормативно-правових актів, що є джерелами права як конституційного, так і інших галузей. У такому разі конституційні правовідносини, що виникають під час реалізації таких норм права, ніби розчиняються у правовідносинах інших галузей права. Юридичні факти, що є підставами виникнення таких правовідносин, є юридичними фактами відповідно інших галузей права. Власне, ці юридичні факти не мають специфічних конституційно-правових особливостей. На відміну від таких юридичних фактів, юридичні факти, що є підставами виникнення конституційних правовідносин, пов'язаних зі здійсненням різних форм народовладдя, з реалізацією державними органами влади та органами місцевого самоврядування їх повноважень тощо, є характерними лише для галузі конституційного права [13, с. 13].

Ми підтримуємо точку зору Т. Синцової, яка у своїй праці зазначала, що, хоча більшість юридичних фактів у конституційному праві представлені у формі юридичних актів, проте слід зауважити, що підставою для їх прийняття, зазвичай, є певна ситуація в сфері матеріальних умов життя суспільства [14].

Одним із перших галузевих досліджень у нашій державі було окреме дослідження юридичних фактів саме у трудовому праві. Зокрема вказувалося, що юридичні факти трудового права – це конкретні обставини реальної дійсності, з якими норми трудового права пов’язують настання юридичних наслідків, тобто виникнення, зміну, припинення трудових і суміжних з ними правовідносин, окремих прав та обов’язків суб’єктів, встановлення інших правових наслідків. Під іншими правовими наслідками у цьому визначенні мається на увазі встановлення окремих правомочностей, відміну дії інших юридичних фактів тощо [15, с. 43].

Окремий погляд на юридичний факт мають А.В. Малько та О.С. Родіонов, які є дослідниками правового режиму у російському законодавстві. Вони вказують, що безпосередньо у законодавстві закріплюються лише «технічні», базові частини правового режиму, яким відповідають основні елементи механізму правового регулювання. Інші складові категорії режиму, як-от: юридичні факти, правовідносини, юридична відповідальність перебувають за межами нормативного акта – в реальному житті, в соціальній сфері, поза формами права. Юридичний факт як модель, визначається відповідно у гіпотезі норми права. Однак це

не означає, що разом з нормою права він буде включений у текст нормативного акта. Посилання на нього як на основу вступу норми права в дію є, проте сам він повинен виникнути в конкретній ситуації, тільки визначеній нормою права [16, с. 22]. Викладене дає підстави стверджувати, що юридичний факт є складовою категорією правового режиму, але перебуває за межами нормативного акта, хоча і визначений у гіпотезі правової норми. З таким твердженням важко погодитися, оскільки юридичний факт за своєю природою не може існувати поза формами права. Крім того, на нашу думку, посилання на те, що юридичний факт є основою для вступу норми права в дію, зводить саме поняття юридичного факту нанівець. Юридичний факт є елементом правового регулювання, який приводить у дію такий механізм у цілому, породжуючи рух правовідносин, а не лише основою для вступу норми права в дію. До того ж норми права, в гіпотезі яких визначені юридичні факти, не існують самі собою, а в своїй сукупності об'єднані в тому чи іншому нормативному акті. Отже, твердження вчених про те, що юридичні факти можуть визначатися в гіпотезах правових норм та не включатися разом з такою нормою до нормативного акта, суперечить загальній теорії права [17].

У підручниках з фінансового та податкового права українські вчені також трактують поняття «юридичний факт». Зокрема, Г.В. Бех, О.О. Дмитрик та Д.А. Копильник зазначають, що юридичний факт – конкретна життєва обставина, з якою норми права пов'язують виникнення, зміну чи припинення податкових правовідносин. Це, по-перше, факти реальної дійсності; по-друге, факти, передбачені нормами податкового права; по-третє, факти, що спричиняють певні юридичні наслідки [18, с. 19]. Дещо по-іншому формулює це поняття О.П. Орлюк [19, с. 50], яка під юридичними фактами розуміє життєві обставини, що приводять у дію норми права, в результаті чого настають певні наслідки – виникають, змінюються або припиняються правові відносини.

В.Г. Баландін визначає юридичні факти у податковому праві як конкретні обставини реальної дійсності, що визначені в нормах права та з якими пов'язують виникнення, зміну чи припинення податкових правовідносин, а також виникнення певних прав та обов'язків у їх суб'єктів. Таке визначення є суб'єктивною думкою автора, яка склалася у межах уже сформованої системи поглядів учених, що існують у теорії фактології [17].

Отже, наведені визначення з історичних позиції або трудового, конституційного, цивільного, податкового,чи фінансового права свідчать: їх автори у головному дотримуються єдиної доктринальної точки зору про те, що юридичні факти є нічим іншим як явища, з якими пов'язане виникнення, зміна або припинення правових відносин. Всі інші відмінності цієї дефініції відображають лише специфіку тієї або іншої галузі права або суб'єктивні погляди цих авторів.

Із зазначеного випливає завдання дати ще не існуюче авторське визначення юридичних фактів з позиції національної і державної безпеки в рамках адміністративно-правової науки та конституційного права. Ці критерії дають підстави вважати юридичними фактами – державно-владну діяльність компетентних органів держави щодо внесення правових актів як важливого засобу державного управління суспільством чи події, або певні обставини, що визначені в нормах права, і обумовлюють виникнення, зміну чи припинення правовідносин у сфері національної безпеки та правоохоронної діяльності. Це положення може бути первинним, вихідним або визначальним при похідних темах дослідження шляхів формування системи національної безпеки та її удосконалення.

Список літератури:

1. Manigk A. Tatsachen, Juristische – Handwörterbuch der Rechtwissensch – aft. B. 5 / A. Manigk. – Berlin und Leipzig, 1928. – 847 s.

2. Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву / О.С. Иоффе. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1949. – 141 с.

3. Садовский Г.И. Диалектика мысли. Логика понятия как отражение сущности развития / Г.И. Садовский. – Минск : Вышейшая школа, 1982. – 310 с.

4. Карпушин М.П. Социалистическое трудовое правоотношение / М.П. Карпушин. – М. : Госюриздат, 1958. – 173 с.

5. Козлова Е.И. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 1995. – 480 с.

6. Александров Н.Г. Трудовое правоотношение / Н.Г. Александров. – М. : Юрид. изд-во Минюста СССР, 1948. – 336 с.

7. Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений / А.И. Процевский. – М. : Юрид. лит., 1972. – 288 с.

8. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1981. – Т. 2. – 1982. – 468 с.

9. Пацурківський П.С. Проблеми теорії фінансового права / П.С. Пацурківський. – Чернівці : ЧДУ, 1998. – 286 с.

10. Исаков В.Б. Проблемы теории юридических фактов : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : спец. 12.00.01. / В. Б. Исаков.– Свердловск, 1985. – 27 с. – (Свердловский юридический институт).

11. Популярна юридична енциклопедія / [Гіжевський В.К., Головченко В.В., Ковальський В.С. (кер.) та ін.] ; керівник авт. колективу В.С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.

12. Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве / В.Б. Исаков. – М.: Юрид. Лит.,1984. – 128 с.

13. Данилюк Ю. Поняття та особливості юридичних фактів у конституційному праві України / Ю. Данилюк // Право України. – 2008. – № 2. – С. 13–17.

14. Синцова Т.А. Основания возникновения и динамика государственно – правовых отношений: Лекция. – Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1982. – 28 с.

15. Иванова З.Д. Некоторые вопросы теории юридических фактов / З.Д. Иванова.– Казань, 1957. – Т. 117. – Кн. 7. – 53 с. – (Ученые записки Казанского университета).

16. Малько А.В. Правовые режимы в российском законодательстве / А.В. Малько, О.С. Родионов // Журнал российского права. – 2001. – № 9. – С. 19–25.

17. Баландіна В.Г. Юридичні факти у податковому праві : дис. … канд. юр. Наук : спец. 12.00.07 / Національний ун-т дер. под. служби України. – 2009. – 209 с

18. Бех Г.В. Податкове право : навч. посіб. / Бех Г.В., Дмитрик О.О., Копильник Д.А. та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 400 с.

19. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посіб. / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.

В этой научной статье рассматриваются понятие и сущность юридических фактов в сфере правоохранительной деятельности через призму общей теории государства и права, конституционного, гражданского, трудового и других отраслей права.

Юридический факт, правоотношения, фактический состав, правовые последствия.

This research article discusses the concept and essence of the legal facts in the field of low enforcement in the light of the general theory of the state and low, constitutional, civil, labor and other areas of low.

Legal fact, the relationship, the actual composition, the legal consequences.

УДК 340.132

ПРИРОДА ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВОМ У ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ УКРАЇНИ

Д.С. БАКАЄВ, *здобувач*[1],
Запорізький національний університет

У статті досліджуються теоретичні підходи до визначення природи зловживання правом у правовій доктрині України. Автор здійснює аналіз зловживання правом, досліджує кваліфікуючи ознаки зловживання правом. Визначаються проблеми та перспективи подальшого розвитку концепції зловживання правом у вітчизняній правовій науці.

Зловживання правом, суб'єктивне право, об'єктивне право, межі здійснення права.

Останнім часом значно зросли випадки використання фізичними та юридичними особами своїх прав не за призначенням. Суб'єкти правовідносин використовують свої права, надані їм позитивним правом, зовсім не для досягнення тієї мети, яку встановив законодавець у змісті правової норми. Оскільки обсяг суб'єктивних як громадян, так і юридичних осіб постійно зростає, існує вірогідність того, що випадки використання своїх прав не за призначенням будуть також зростати. У правовій науці зазначене явище отримало назву – «зловживання правом». Саме необхідність вивчення правової природи зловживання правом і обумовлює актуальність проведеного нами дослідження.

Як зазначає у своєї монографії М.О. Стефанчук: «Адже як проблема кваліфікації поведінки, так і сам термін «зловживання правом» не є новим для правової науки. Дані питання розглядалися ще першими римськими юристами. Не зважаючи на те, що саме римське право не оперувало безпосередньо терміном «зловживання правом», воно не було закріплено безпосередньо у нормах, які містили загальну заборону недобросовісного здійснення суб'єктивних прав, слід визнати, що своїм виникненням досліджувана правова конструкція зобов'язана саме римському праву. Тут уперше правовою доктриною Стародавнього Риму було порушено питання про визнання недопустимості здійснення свого права на шкоду іншим та таким, що є нормальним в умовах юридичного обігу» [1, с. 77].

На нашу думку, теоретичне обґрунтування концептуальних засад зловживання правом у сучасній правовій науці набуває особливої актуальності з огляду на розширення сфери застосування цього правового явища та розширення кола суб'єктів, що є учасниками таких

[1] Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.В. Ладиченко

© Бакаєв Д.С., 2013

відносин. Разом із тим без дослідження поняття, ознак та форм зловживання правом у правовій доктрині та юридичній практиці неможливо запропонувати ефективні заходи запобігання й припинення цього правового явища, а вже наявні засоби захисту не будуть мати належного ефекту.

У вітчизняній та зарубіжній юридичній науці питання зловживання правом досліджували багато науковців, зокрема: М.М. Агарков, С.С. Алєксєєв, М.І. Бару, Ж.Л. Бержель, С.М. Братусь, О.В. Волков, Г.А. Гаджиєв, В.П. Грибанов, В. Доманжо, В.І. Ємельянов, С.Г. Зайцева, М.В. Ібрагимова, П.А. Ізбрехт, Р. Ієринг, О.С. Йоффе, В.І. Крусс, В.М. Кудрявцев, М.С. Малеїн, О.О. Малиновський, О. М. Офман, Й.О. Покровський, О.А. Поротікова, Т.Т. Полянський, В.А. Рясенцев, О.Ф. Скакун, К.І. Скловський, Є.А. Суханов, А.В. Юдін, Т.С. Яценко.

Відсутність узгоджених підходів до визначення поняття й ознак зловживання правом, особливостей виявлення й припинення його окремих проявів вимагає дослідження правової природи зловживання правом в межах теоретичної концепції зловживання правом у правовій доктрині України.

Метою статті є теоретико-правове дослідження наукових підходів до розуміння правової природи зловживання правом.

Проблемами кваліфікації зловживання правом та її правовими наслідками займалися ряд видатних науковців. Як зазначає Т.Т. Полянський: «Щоправда, у працях В. Аболоніна, М. Агаркова, О. Волкова, В. Грибанова, В. Доманжо, В. Ємельянова, І. Покровського, С. Радченко, М. Стефанчука, А. Юдіна, Я. Янєва, Г. Гаджиєва, В. Крусса, П. Андрушко, Н. Бобечка, Ж. Кобан, О. Костенка, М. Мельника, А. Смирнова, А. Стрижевської, М. Хавронюка, Г. Дмитрієвої, Р. Каламкаряна та ін. є окремі фрагменти інтерпретації зловживання правом (його окремих аспектів) і з загальнотеоретичних позицій. Однак спеціальних монографічних досліджень цього феномена саме з таких позицій поки що бракує. І хоча останніми роками з'явилося декілька загальнотеоретичних праць з цієї проблематики (Н. Дурново, С. Зайцева, О. Малиновський, О. Наумов, М. Хміль), проте існує низка проблем, що стосуються загальнотеоретичних аспектів розуміння зловживання правом, які залишаються ще невирішеними» [2, с. 3].

Варто погодитися з автором. Дійсно, протягом останнього часу інтерес до даного питання значною мірою зріс саме з відсутністю єдиного погляду на розуміння поняття «зловживанням правом».

У своїх роботах Т.Т. Полянський зазначає, що зловживання правом – це використання норм об'єктивного (позитивного) права через їх неадекватне тлумачення, для заподіяння шкоди суспільним відносинам; при цьому засобом для такого використання завжди є певне суб'єктивне юридичне право [2, с. 16]. Водночас О.О. Маліновський зауважує з огляду на те, що зловживає правами сам носій цих прав, концептуальними засадами дослідження зазначеного явища має стати дослідження

зловживання суб'єктивними правами учасника відповідних правовідносин [3, с. 8].

На нашу думку, повернення до доктрини природного права, в основі якої є особистість, її права та інтереси, вимагає від дослідників аналізу концепції зловживання саме суб'єктивними правами учасниками правовідносин. Зазначений підхід зовсім не применшує значення аналізу концепції зловживання об'єктивним правом, проте дає змогу наповнити її новим змістом. На нашу думку, будь-яке правове явище, зокрема таке складне, як зловживання правом, має як суб'єктивні, так і об'єктивні ознаки їх врахування, допомогає створити комплексну концептуальну модель зловживання правом та розробити ефективний механізм запобігання його проявам. Розглянемо зловживання правом як засіб для досягнення конкретної мети саме через суб'єктивне юридичне право.

Для того щоб зрозуміти, що насправді являє собою зловживання суб'єктивним правом, спробуємо визначити певні ознаки, які його характеризують та відрізняють від інших правових явищ. Аналіз даних ознак з наукової точки зору допомагає більш глибоко проникнути в природу досліджуваного явища, а з практичної точки зору дає можливість правильно кваліфікувати ті або інші дії як зловживання правом.

Аналіз наукових досліджень дає змогу зробити висновок, що одні й ті ж самі ознаки зловживання правом одними вченими можуть розглядатися як основні, іншими вченими – як факультативні, а третіми як такі, що зовсім не стосуються досліджуваного явища.

Так, наприклад, у межах одних теоретичних концепцій зловживання правом розглядається як «звичайне правопорушення» і тому вважається, що його ознаки в цілому не повинні відрізнятися від загальних ознак правопорушення (суспільна небезпека, протиправність, винність і карність) [4, с. 118].

Інші вчені розглядають зловживання суб'єктивним правом як «особливий вид правопорушення», який окрім зазначених ознак повинен мати ще й додаткові (зловмисність дії, обов'язкова вказівка на мету здійснення суб'єктивного права, порушення уповноваженою особою меж здійснення права) [5, с. 258].

У рамках тих концепцій, що розглядають зловживання правом як правомірні дії, така ознака, як «протиправність», виключається з теоретичного аналізу. Істотними визнаються інші характерні риси зловживання правом, а саме: нерозумне, несумлінне, аморальне здійснення права, антисоціальна спрямованість дій уповноваженого суб'єкта.

На нашу думку, найбільш важливо зупинитися на характеристиці універсальних властивостей явища, що підлягає аналізу, а також таких, які властиві буквально всім діям, що кваліфікуються як зловживання суб'єктивним правом. У цьому випадку слід говорити про ті обов'язкові ознаки, без яких жодне зловживання правом не може бути назване таким.

Першою й найбільш істотною ознакою досліджуваного явища є «заподіяння шкоди» внаслідок здійснення права. Оскільки суб'єктивне право використовується носієм не за призначенням і як наслідок – може завдати шкоди, саме тому дане явище термінологічно й позначене як «зловживання суб'єктивним правом».

З погляду юриспруденції «під зловживанням» (у контексті досліджуваної проблеми) необхідно розуміти будь-які негативні наслідки, що є наслідком здійснення суб'єктивного права. Ці негативні наслідки позначаються терміном «шкода», який є як родовим, так і видовим поняттям, і в кожному конкретному випадку вживається з іншими уточнюючими його зміст ознаками (наприклад, родовими – шкода майнова, моральна і видовими – тяжка шкода здоров'ю, менш тяжка, легка тощо). Незважаючи на те, що в законодавстві цілого ряду правових систем використовується як сам термін «зло» [6, с. 625], так і похідні поняття «шкідливість», «злочинність», «зловмисність» тощо, вживання поняття «шкода» як у науковій літературі, так і в законодавстві уявляється обґрунтованим.

Спочатку необхідно зупинитися на одній важливій теоретичній проблемі, що стосується розуміння сутності шкоди [7, с. 4–7]. Виходячи з вищезазначеного, під шкодою (у контексті досліджуваного явища) необхідно розуміти будь-які негативні наслідки, що стали прямим або непрямим результатом здійснення суб'єктивного права. Це означає: якщо особа, здійснюючи своє суб'єктивне право, применшує тим самим будь-яке благо, то можна говорити про заподіяння шкоди за допомогою здійснення права. Шкода в цьому випадку може бути різноманітною.

Ще більш повно відображає природу досліджуваного поняття дефініція, запропонована В.П. Грибановим, який під шкодою пропонує розуміти всяке применшення особистого або майнового блага [8, с. 329]. Слід зауважити, що дане визначення знайшло своє відображення й у навчальній літературі [9, с. 441].

Водночас необхідно вказати, що в зарубіжній юридичній науці також немає єдності поглядів на розуміння сутності шкоди. Зокрема, німецький професор Е. Клюнцингер під шкодою пропонує розуміти «кожну невигоду, яку терпить особа, переживає внаслідок певного впливу на її майно або інше юридично захищене благо». Професор Х. Брокс визначає шкоду як «кожний недобровільний збиток, що заподіюється тем або іншим благам» [10, с. 369].

Безумовно, вищеперераховані види шкоди не вичерпують усього того різноманіття негативних наслідків, які можуть бути заподіяні особі, суспільству й державі в результаті зловживання суб'єктивними правами. Зокрема, А.В. Юдин, досліджуючи проблему зловживання процесуальними правами, вказує, що шкода може проявлятися в негативних економічних, організаційних, ідеологічних і особистих наслідках [11, с. 67–75].

Друга ознака зловживання правом – здійснення суб'єктивного права всупереч його призначенню.

При розгляді питання про призначення права потрібно чітко розрізняти два аспекти даної проблеми. Перший аспект полягає у вивченні соціального призначення об'єктивного права, що передбачає врегулювання, впорядкування суспільних відносин, надання їм необхідної стабільності, єдності й динамізму, інакше кажучи, у створенні необхідних умов для нормального й прогресивного розвитку суспільства [12, с. 222–230]. Другий аспект містить у собі проблематику, пов'язану з призначенням суб'єктивного права.

Суб'єктивне право являє собою міру можливої поведінки (міру свободи), надану законом уповноваженій особі для задоволення свого інтересу. Виходячи з даного визначення, можна з'ясувати, що призначення суб'єктивного права полягає в тому, щоб суб'єкт був здатний на законних підставах, у рамках наданих йому об'єктивним правом правомочностей, виконувати дії, спрямовані на задоволення своїх інтересів. Тому ключовим моментом у розумінні сутності призначення суб'єктивного права є зміст поняття «інтерес».

Для з'ясування сутності призначення суб'єктивного права доцільно більш уважно придивитися до такої категорії, як «потреба». Цей підхід заслуговує на увагу, оскільки в дефініціях як суб'єктивного права, так і «інтересу» найчастіше міститься вказівка на потреби індивіда. Так, наприклад, Г.Ф. Шершеневич пише: «Суб'єктивне право є владою здійснювати свій інтерес, а тому інтерес є визначальним моментом. Інтерес припускає, що людина усвідомлює здатність блага задовольнити її потребам й тому прагне цим шляхом» [13, с. 199]. С.В. Михайлов вказує, що за формою інтерес являє собою суспільні відносини та має містити потреби суб'єкта, які носять соціальний характер і проявляються в усвідомленні й реалізації цілей [14, с. 26]. У зв'язку з цим терміни «інтерес» і «усвідомлена потреба» можна вживати синонімами.

Основним призначенням суб'єктивного права є формальна проголошеність і гарантованість державою можливості людини задовольнити свою потребу (інтерес) встановленим у законі способом. Безумовно, не будь-яка потреба може бути покладена в основу суб'єктивного права, а також не кожний спосіб її задоволення може бути визнаний як законний.

Цілком очевидно, що кожній потребі повинно відповідати певне суб'єктивне право (або суб'єктивні права), у рамках якого й буде задоволена потреба.

На думку В.П. Грибанова, призначення права є категорією об'єктивною. Її об'єктивний характер визначається, з одного боку, історичною обумовленістю призначення права, яке виражає певні соціально-економічні умови життя суспільства, а з другого, – тим, що цілі, для досягнення яких може бути використане суб'єктивне право, або прямо передбачені, або санкціоновані законом. І хоча ті цілі, для

досягнення яких уповноважений суб'єкт використовує своє право, визначаються індивідуальною волею, вони не можуть виходити за рамки тих цілей, які визнаються такими, що заслуговують на повагу з боку всього суспільства [8, с. 80].

«Розглядаючи поняття юридичних прав і свобод особи, – пише Л.Д. Воєводін, – необхідно також вказати, з якою метою вони надані й здійснюються. Мета об'єктивується в інтересах людей. Вона надає правам і свободам особи соціальну визначеність. Права й свободи особи важливі не самі по собі, а тією мірою, якою вони слугують задоволенню реально існуючих потреб людей, їхніх корінних інтересів» [15, с. 132–133].

У загальнотеоретичному плані призначення суб'єктивного права обумовлюється усвідомленою потребою (інтересом) індивіда й бажанням задовольнити свою потребу за допомогою здійснення конкретного суб'єктивного права, способом, який не суперечить закону.

«Здійснення права всупереч з його призначенням, – пише Ю.С. Васильєв, – є протиправною дією й повинно розглядатися як самостійна підстава для визнання його недійсним. У такому випадку має місце об'єктивне протиріччя між використанням конкретного суб'єктивного права і його призначенням, тобто тією роллю, яку воно покликане відіграти в системі суспільних відносин» [16, с. 18–20].

Як можна помітити, багатьма дослідниками зміст поняття «призначення суб'єктивного права» розкривається через категорію «мета суб'єктивного права». У деяких інших роботах [17, с. 120–124] використовується подібний підхід, який не викликає принципових заперечень. Необхідно лише чітко розмежовувати мету об'єктивного права й мету суб'єктивного права, не допускаючи змішання цих категорій.

Призначення суб'єктивного права може бути визначено в доктрині, законодавстві або, якщо буде потреба, – у судовому рішенні.

Питання про призначення будь-якого суб'єктивного права спочатку розробляється юридичною доктриною. Наприклад, призначення таких прав, як право власності, батьківські права, права заповідача й спадкоємців були визначені ще римськими юристами.

Мірою розвитку цивілізації з'являються й нові наукові трактати, у яких осмислюються людські потреби й обґрунтовується необхідність у наданні індивіду нових суб'єктивних прав [18, с. 122].

Призначення конкретних суб'єктивних прав і свобод визначається загальними принципами права, принципами тієї галузі права, у рамках якої вони були надані, обов'язками, які були покладені на уповноваженого суб'єкта, а також метою й змістом самого суб'єктивного права.

У цілому ряді випадків призначення суб'єктивного права можна вивести з аналізу юридичних обов'язків, покладених на носія відповідних прав.

Здійснюючи аналіз призначення суб'єктивного права, необхідно звертати увагу не тільки на мету суб'єктивного права (тобто на той

результат, якого повинен досягати уповноважений суб'єкт за допомогою здійснення права), але й на мету правової норми, що надає суб'єкту конкретне право. Деякі правознавці навіть саме поняття «зловживання правом» визначають через категорію «мета правової норми». Так, Карл Екштайн під «зловживанням правом» пропонує розуміти застосування правової норми, що суперечить її меті, для реалізації інтересів, які даною правовою нормою не захищаються [19, с. 261].

Однак потрібно мати на увазі, що вказівка на мету, як і на призначення конкретного суб'єктивного права, в чинному законодавстві міститься не часто. У зв'язку з цим А.В. Юдин зазначав, що цільове призначення суб'єктивного права можна вивести із загальної мети і завдань правового акта, що містяться, як правило, в преамбулі тексту або в його загальних положеннях [11, с. 33].

Безумовно, у всіх спірних ситуаціях призначення того або іншого суб'єктивного права може бути встановлено в судовому рішенні. Так, наприклад, у деяких американських прецедентах досить докладно описується призначення наступних прав і свобод: право жінки на аборт (*Roe v. Wade, 1973*), свобода зборів (*NAACP v. Alabama, 1958*), право на самовираження (*Texas v. Johnson, 1989*), право не свідчити проти самого себе (*Miranda v, Arisona, 1966*) [20, с. 195]. При цьому, кваліфікуючи те або інше діяння як зловживання правом, суд оцінює, чи діяла особа відповідно до призначення наданого йому права або всупереч з ним.

У зв'язку з цим призначення суб'єктивного права полягає в наданні уповноваженому суб'єкту юридично гарантованої можливості задовольнити свої потреби, не порушуючи при цьому інтересів інших осіб, суспільства й держави [21, с. 139]. Завдання законодавця, що визначає призначення конкретного суб'єктивного права, полягає в тому, щоб вписати людські потреби в чітко визначені юридичні рамки, обумовлені максимально припустимими суспільством межами дозволеної поведінки. Вихід за ці межі і являє собою здійснення суб'єктивного права всупереч його призначенню.

Як підсумок можна зазначити, що здійснення суб'єктивного права всупереч його призначенню має місце в наступних випадках:

– коли суб'єкт задовольняє потребу, реалізація якої гарантована одним суб'єктивним правом, за допомогою здійснення іншого суб'єктивного права;

– коли суб'єкт, здійснюючи суб'єктивне право, чинить всупереч принципам права;

– коли суб'єкт, здійснюючи суб'єктивне право, робить всупереч правомочній нормі права та не співвідносить свою поведінку з метою даної норми;

– коли суб'єкт, здійснюючи суб'єктивне право, не виконує належний даному праву юридичний обов'язок;

– коли суб'єкт здійснює суб'єктивне право неналежним способом;

– коли в процесі здійснення суб'єктивного права створюється ситуація, за якої інтереси суб'єкта права вступають у конфлікт з інтересами суспільства й держави.

Таким чином, до основних ознак, що характеризують зловживання правом як правове явище, належать: заподіяння суб'єктом у процесі здійснення суб'єктивного права шкоди іншим учасникам суспільних відносин (особі, суспільству, державі тощо), а також здійснення конкретного суб'єктивного права всупереч його призначенню.

Усе це дає змогу сформулювати дефініцію зловживання суб'єктивним правом, під яким необхідно розуміти такий спосіб здійснення суб'єктивного права всупереч його призначенню, за допомогою якого суб'єкт заподіює шкоду іншим учасникам суспільних відносин.

У ході проведеного дослідження встановлено, що аналіз ознак зловживання правом з наукової точки зору дає змогу глибше проникнути в природу досліджуваного явища, а з практичної точки зору дає можливість правильно кваліфікувати ті або інші дії як зловживання правом.

Виходячи з викладеного, вважаємо, що подальше дослідження природи «зловживання правом» з точки зору теорії права та її конкретизація, виділення низки особливостей створить умови для подальшого розширення практики застосування концепції зловживання правом у юридичній практиці, а також надасть необхідні знання для вдосконалення норм чинного законодавства з метою оптимального та ефективного захисту прав учасників правовідносин та запобігання випадкам «зловживання правом» будь-якою стороною юридичного правовідношення.

Список літератури:

1. Стефанчук М.О. Межі здійснення суб'єктивних цивільних прав : моногр. / М.О. Стефанчук – К. : КНТ, 2008. – 184 с.
2. Полянський Т.Т. Зловживання правом: Загальнотеоретична характеристика : дис. … канд. юрид. наук / Т.Т. Полянський. – Львів, 2011. – 181 с.
3. Малиновский А.А. Проблемы законодательной дифиниции термина «злоупотребление правом» // Проблемы юридической техники : сб. статей / под ред. В.М. Баранова. – Н. Новгород, 2000. – С. 420–425.
4. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский. – М. : Статут, 1998. – 353 с.
5. Волков А. В. Злоупотребление гражданскими правами. Проблемы теории и практики / В.А. Волков. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – 464 с.
6. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран : в 2 т. / отв. ред. д. ю. н., проф. Н.А. Крашенинникова. Т. 1: Древний мир и Средние века ; сост. О.Л. Лысенко, Е.Н. Трикоз. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
7. Малиновский А.А. Вред как юридическая категория / А.А. Малиновский // Юрист. – 2006. – № 2. – С. 27–55.
8. Грибанов В.П. Ответственность за нарушение гражданских прав и обязанностей / В.П. Грибанов. – М. : Юриздат, 1973. – 216 с.

9. Гражданское право : в 4 т. : учеб. / отв. ред. проф. Е.А. Суханов. – 3-е. изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2004. –Т. I: Общая часть. – 720 с.
10. Жалинский А. Введение в немецкое право / А. Жалинский, А. Рерихт. – М. : Спарк, 2001. – 417 с.
11. Юдин А.В. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве / А.В. Юдин. – СПб. : Изд. дом С.-Петер. гос. ун-та. – 2005. – 357 с.
12. Радько Т.Н. Функции права / Общая теория права. Курс лекций; под ред. В.К. Бабаева. – Н. Новгород, 1993. – С. 266–281.
13. Шершеневич Г.Ф. Обшая теория права : учеб. пособ. : в 2 т. / Г.Ф. Шершеневич. – М., 1995. – Т. 2. – 805 с.
14. Михайлов С.В. Категория интереса в российском гражданском праве / С.В. Михайлов. – М.: Статут, 2002. – 205 с.
15. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России : учеб. пособ. / Л.Д. Воеводин. – М. : Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА, НОРМА, 1997. – 304 с.
16. Васильев Ю.С. Взаимодействие права и морали / Ю.С. Васильев // Советское государство и право. – 1966. – № 11. – С. 17–20.
17. Белоножкин А.Ю. Содержание и формы злоупотребления субъективным гражданским правом: дисс. ... канд. юрид. наук / А.Ю. Белоножкин. – Волгоград, 2005. – 206 с.
18. Современное медицинское право в России и за рубежом : сб. науч. трудов. РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед.; Отд. правоведения; ИГП. Центр эколого-правовых исслед.; Центр адм.-правовых исследований; отв. ред.: Дубовик О.Л., Пивоваров Ю.С. – М. : ИНИОН. – 2003. – 472 с.
19. Экштайн К. Основные права и свободы по российской Конституции и Европейской Конвенции. Учебное пособие для вузов / К. Экштайн. – М. : NOTA BENE, 2004. – 496 с.
20. Франковый С. Верховный Суд США о гражданских правах и свободах. Хельсинкский фонд по правам человека / Франковый С., Гольдман Р., Лентовска Э. : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ex-jure.ru/law/news.php?newsid=1254.
21. Советников И. Злоупотребление пассивным избирательным правом / И. Советников // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 2 (51). – С. 138–142.

В статье исследуются теоретические подходы к определению природы злоупотребления правом в правовой доктрине Украины. Автор осуществляет анализ злоупотребления правом, исследует квалифицирующие признаки злоупотребления правом. Определяются проблемы и перспективы дальнейшего развития концепции злоупотребления правом в отечественной правовой науке.

Злоупотребление правом, субъективное право, объективное право, границы осуществления права.

The theoretical approaches to the definition of the abuse of rights in legal doctrine of Ukraine are studied in this article. The author analyzes the abuse of right

and its qualifying features. The problems and the prospects of the conception's of abuse of the right further development in national legal science are determined.

The abuse of right, the subjective right, the objective right, the limits of the exercise of right.

УДК 340.1

РОЗВИТОК ЮРИДИЧНОЇ ДУМКИ ПРО ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ СУДОВОЇ ВЛАДИ

О.Г. МЕЛЬНИК, ***асистент***[1],
Білоцерківський національний аграрний університет

Стаття присвячена дослідженню аспектів розвитку юридичної думки про поняття та сутність правових відносин у сфері реалізації судової влади. Дається характеристика окремих праць вчених із розглядуваної проблематики. Аналізуються наукові бачення сутності правових відносин взагалі та їх специфіки у сфері реалізації судової влади. Досліджується поняття правових відносин, на основі чого пропонується власне визначення поняття «правові відносини у сфері реалізації судової влади».

Правові відносини, судова влада, правові відносини у сфері реалізації судової влади, поняття правових відносин.

Правові відносини, що виникають у сфері здійснення судової влади в Україні займають одне із центральних місць у системі правових відносин взагалі. Це пояснюється тим, що за приписами ч. 1 ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. На підставі частини другої згаданої статті Основного Закону України робимо висновок, що відносини у розглядуваній нами сфері реалізації судової влади регулюються Конституцією та законами України.

Таким чином, перед нами постає завдання дослідити на теоретичному рівні основні аспекти правових відносин, що виникають у сфері здійснення судової влади. Вважаємо, що таке дослідження основною своєю мірою має опиратися на наукові здобутки у сфері вивчення правових відносин, напрацьовані у загальній теорії права. Водночас, окремі аспекти розглядуваних правових відносин, при їх дослідженні, вдало пропонуються й галузевими правовими науками, зокрема конституційною.

Отже, проблематика правовідносин традиційно була предметом дослідження вітчизняних та зарубіжних науковців, які є фахівцями в сфері загальної теорії права та ті з них, які спеціалізуються в окремих галузях правової системи. Суттєвий внесок щодо аналізу питання про юридичну природу правовідносин зробили в своїх працях вчені-правники, які були і є представниками загальної теорії права.

[1] Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.В. Ладиченко

© Мельник О.Г., 2013

Наразі ж вважаємо за доцільне коротко здійснити аналіз юридичної літератури, що стала підґрунтям для дослідження правових відносин у сфері реалізації судової влади, чим певною мірою ми з'ясуємо як розвивалась юридична думка про такого виду правові відносини.

Доречно було б згадати праці вчених, які досліджували проблеми правовідносин та їх окремих елементів в світлі загальної теорії права. Однією з перших можна назвати монографію М.Г. Александрова «Законность и правоотношения в социалистическом обществе» [1], яка вийшла у світ 1955 р. Слід підкреслити новаторський підхід автора, який дослідив правові відносини через призму їх посередництва у реалізації правових норм. Також вчений вдало поєднує дослідження правових відносин із дослідженням такої важливої категорії права як «правопорядок».

Значним є внесок у розвиток вчення про правовідносини В.Б. Ісакова, який в своїй праці «Юридические факты в советском праве» детально виклав своє бачення проблем юридичних фактів та їх видів, як підстав виникнення, зміни та припинення правових відносин. Дане наукове дослідження є важливим надбанням загальної теорії права у вченні про правові відносини [6]. Безумовно, що ця праця є важливим науковим здобутком, підґрунтям у дослідженні юридичних фактів, що є підставами виникнення, зміни та припинення правовідносин, у нашому випадку тих, що виникають у сфері реалізації судової влади.

Ґрунтовною є праця О.В. Міцкевича «Субъекты советского права», в якій він досить детально проаналізував поняття та основні проблемні аспекти суб'єктів права, досконало дослідив їх види [11]. А, як відомо, суб'єкти права є потенційними учасниками будь-яких правових відносин за умови настання відповідного юридичного факту.

Вигідною своєрідністю відрізняється від інших праць монографія А.П. Дудіна «Диалектика правоотношения» [5], в якій вчений дослідив категорію правовідношення як спосіб пізнання права від абстрактного до конкретного. Також науковець побудував своє дослідження правовідносин через їх розуміння як системи, що сама розвивається та регулюється. Цікавим є дослідження автора правовідношення як субординаційної системи категорій.

Оригінальним підходом до дослідження правовідносин характеризується монографія В.М. Протасова «Правоотношение как система» [16]. У ній автор з'ясував суспільну природу та побудову правовідношення як системи, функціонування правовідношення, дослідив проблемні аспекти зовнішніх зв'язків правовідношення. Категорію «об'єкт» вчений розглядав в системній характеристиці правовідношення, а також дослідив проблеми існування безоб'єктних правовідносин (з цією позицією автора ми не погоджуємось, оскільки правові відносини завжди направлені на певний об'єкт, задля досягнення якого вони й виникають).

Важливими є напрацювання вчених, які здійснювали дослідження державно-правових відносин, тобто тих відносин, котрі виникають у сфері

здійснення державної влади, функціонування державного механізму. Безумовно, що такі напрацювання є важливими й у пізнанні правових відносин у сфері реалізації судової влади.

Зокрема, важливою у цьому аспекті за своїм змістом та значенням є монографія 1965 р. В.С. Основіна «Советские государственноправовые отношения» [14], яка не втратила свого значення, адже положення викладені в ній актуальні і на сьогоднішній день. У своїй праці В.С. Основін детально проаналізував як державно-правові відносини взагалі, так і окремі їх структурні елементи зокрема, а також досконало описав тенденції подальшого розвитку та змін такого явища як державно-правові відносини у зв'язку із появою у житті відповідних юридичних фактів.

Ґрунтовними є праці російського конституціоналіста В.О. Лучіна [8; 9], в яких він вдало дослідив особливості конституційно-правових відносин і детально проаналізував порядок реалізації даних норм права і, як наслідок, виникнення конституційно-правових відносин, з'ясував види суб'єктів цих правовідносин, їх об'єктів, дослідив підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин. Тобто здійснив комплексне дослідження даного виду правовідносин. Дані дослідження, здійснені вченим-конституціоналістом є актуальними й для з'ясування основних аспектів правових відносин у сфері реалізації судової влади.

Проте, не дивлячись на значні напрацювання щодо дослідження проблем правовідносин, все ж залишається багато суперечностей при дослідженні такого правового явища як правові відносини. Полеміка виникає як щодо правовідносин взагалі, так і їх окремих структурних елементів (суб'єктів, об'єктів, змісту), зокрема, з приводу їх правового змісту та наявності тих чи інших елементів у складі правовідносин (це більшою мірою стосується власне об'єктів правових відносин). Вказані проблеми та дискусії виникають також і під час дослідження правових відносин у сфері реалізації судової влади. Як слушно пише згаданий нами вчений В.О. Лучін «Головне зараз – з'ясувати і повністю використати всі можливості їх як важливого засобу реалізації юридичних норм, у тому числі конституційних, зміцнити режим законності та правопорядку. Реальне буття конституційних норм – це не лише те, що закріплено в Основному законі, але й те, що безпосередньо включене у суспільну практику» [8, с. 99]. Безумовно, що з такими словами вченого слід погодитись, адже, якщо правові норми, наприклад, у сфері здійснення судової влади не будуть реалізовуватись у відповідних правових відносинах, то такі норми будуть залишатись «мертвими» – відпадає безпосередня потреба у існуванні таких норм права.

Відомою є істина, що дослідження будь-якого явища, навіть і правового, неможливе без з'ясування змісту його поняття, до якого входять найсуттєвіші ознаки, характеристики, на основі яких розкривається основне призначення цього явища. Не є винятком тут і поняття правових відносин у сфері реалізації судової влади. Звичайно, юридична наука, як галузева, так і загальнотеоретична, вже неодноразово

зверталась до даної проблематики, все ж багато питань залишаються бути актуальними. Та й, власне, самі поняття не залишаються у статичному стані, вони перебувають у постійному розвитку, збагачуються новими ознаками, характеристиками, що відповідають реаліям сьогодення. З цього приводу, вірною є позиція вченого А.М. Васильєва, який писав, що правова абстракція «правовідносини» – одна із найбільш глибоких та складних абстракцій, що характеризує правову форму суспільного життя в цілому» [3, с. 175]. Важливо відмітити, що така думка є загальною та стосується усіх без винятку правових відносин, що існують в усіх сферах суспільного життя, в тому числі й у сфері здійснення судової влади. Для прикладу можемо відзначити, що нині чинний Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [15] від 7 липня 2010 р. запровадив чимало нового у правовому регулюванні правових відносин у відповідній сфері.

Отже, розглянемо значення та поняття правових відносин у сфері реалізації судової влади через призму правовідносин, що досліджені та досліджуються загальною теорією права та найбільш близькою до цієї сфери наукою конституційного права. Це допоможе нам з'ясувати основні теоретичні характеристики даного виду правових відносин, а також дослідити характерні їх ознаки та на цій основі сформулювати власне визначення поняття правових відносин у сфері реалізації судової влади.

Так, свого часу відомий вчений С.Ф. Кечек'ян, про працю котрого ми згадували, писав: «зосередитися в межах норми права і не бачити права у суспільних відносинах – це означає ніколи не дійти до засобів здійснення норми права, до перевірки наявності законності» [7, с. 38]. Це те, про що ми наголошували вище, що сутність норм права поза межами правових відносин втрачає свою сутність, адже саме для регулювання суспільних відносин такі норми й приймаються.

С.С. Алексєєв зазначав: «Норми права реально проявляють свої регулятивні властивості лише тоді, коли починають жити у правовідносинах. Значення правовідносин, як головних засобів, що забезпечують функціонування норм права, є всезагальним» [2, с. 93–95]. Доцільність такої позиції кореспондується з тим, що в юридичній науці переважна більшість вчень про правові відносини зводиться саме до такого розуміння їх суспільного значення.

Російський дослідник В.О. Лучін, досліджуючи власне саме значення галузевих правових відносин – конституційно-правових відносин, зазначає: «Конституційно-правові відносини фіксують коло осіб, на яких поширюється дія відповідних конституційних норм, закріплюють поведінку учасників даних правовідносин, створюють передумови для використання спеціальних юридичних засобів забезпечення суб'єктивних прав та обов'язків» [8, с. 100]. Така позиція автора нам уявляється хибною, оскільки коло можливих суб'єктів тих чи інших правових відносин закріплюється саме у нормах права. У свою чергу вказівка, що відповідні правові відносини створюють передумови для використання спеціальних

юридичних засобів забезпечення суб'єктивних прав та обов'язків є правильною, оскільки виступаючи безпосередніми учасниками правових відносин відповідні суб'єкти можуть на власний розсуд, але в межах визначених у правових нормах, використовувати такі правові засоби. Принагідно відзначимо, що саме у нормах права закріплюються відповідні права та обов'язки, які по мірі необхідності або ж за наявності потреби суб'єкт правових відносин може або ж має реалізовувати.

Між іншим вчений В.О. Лучін зазначає, що «саме у правовідносинах проявляється соціально реалізоване буття Конституції, вони ніби утворюють її діяльно-практичну сторону. Конституційно-правові відносини забезпечують зв'язок Основного Закону із найважливішими соціальними процесами, у них відбувається своєрідне опосередкування конституційної практики. Конституційно-правові відносини слугують тим критерієм, що дозволяє встановити, в якій мірі знайшли своє відображення у конституційних нормах вимоги об'єктивних закономірностей, чи відповідають ці норми меті та задачам розвитку даних відносин, яка їх соціальна ефективність» [8, с. 100–101]. Така думка, як вважаємо, є доцільною, але слід додати, що конституційно-правові відносини регулюються не лише нормами Основного Закону, але й нормами інших законодавчих актів – джерел конституційного права. У даному випадку слід вести мову, зокрема й про Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який є базовим законом у сфері регулювання здійснення судової влади.

Вивчаючи правові відносини у сфері реалізації судової влади, слід враховувати позицію вченого Б.М. Топорніна, який наголошує, що їх характер правових відносин визначається, крім специфіки відповідних правових норм, зокрема конституційних [20, с. 141], також і суспільними відносинами, що лежать в основі цих правовідносин. Безумовно, що такий зв'язок суспільних відносин та відповідних правових відносин існує, адже суспільні відносини через їх правове регулювання відповідними нормами права стають правовими. Це може відбуватися через суспільну потребу врегулювати ті чи інші суспільні відносини, що вже існували у суспільстві, нормами права, або ж такі суспільні відносини одразу набувають правової форми при прийнятті відповідних правових норм.

Юридична наука містить й інші позиції стосовно цього. Так, вчений Ю.К. Толстой в своїй праці «Еще раз о правоотношении» розглядав правовідношення як опосередкований елемент між нормою права та суспільним відношенням, що регулюється цією нормою [19, с. 32–36]. Б.Л. Назаров займав подібну позицію, на його переконання, правовідносини не поєднуються із фактичними суспільними відносинами, формою яких вони виступають і які, набуваючи правової форми, зберігають свою якісну визначеність і самі по собі правовими не стають. «Такого злиття, – писав він, – не відбувається навіть в процесі реалізації правовідношення, коли права та обов'язки його учасників втілюються у поведінці» [12, с. 41]. Така наукова позиція проявляється у тому, що

суспільні відносини та правовідносини розглядаються відокремлено. Проте це не вірно, оскільки правові відносини це ті самі суспільні відносини, проте через свою урегульованість нормами права набули правової форми. Безумовно, що правові відносини, в основі яких лежать суспільні відносини, можуть дещо відрізнятися від останніх, так би мовити від початкової своєї форми, але жодним чином їх не можна розглядати відокремлено – після набуття правової форми суспільні відносини набувають нової якості.

На думку вченого О.О. Миронова, правовідношення у реальному житті не виступає як самостійна юридична форма і окреме від нього суспільне відношення [10, с. 48]. На наш погляд, така позиція цілком підсумовує наведені вище наші роздуми.

Як наголошувалося раніше ми відстоюємо позицію, що правові відносини, зокрема й у сфері реалізації судової влади, це врегульовані нормами права суспільні відносини. Тобто йдеться про врегулювання тих суспільних відносин, які існували у такій формі, і лише суспільна потреба зумовила їх врегулювання нормами права. Водночас є ситуації, коли до прийняття відповідних правових норм суспільні відносини не існували, а одразу набули правової форми. Йдеться, наприклад, про правові відносини, що виникають: між Президентом України, Міністром юстиції України та головою відповідного вищого спеціалізованого суду стосовно утворення і ліквідації судів загальної юрисдикції (ч. 1 ст. 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»); між Державною судовою адміністрацією України, Міністром юстиції України та головою відповідного вищого спеціалізованого суду стосовно визначення кількості суддів у суді (ч. 4 ст. 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»); між відповідною радою суддів та Вищою радою юстиції стосовно призначення на посади голови місцевого суду, його заступника, голови апеляційного суду, його заступників, голови вищого спеціалізованого суду, його заступників строком на п'ять років та звільнення з посад (ч. 2 ст. 20 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») тощо.

На думку С.Ю. Обрусної, відносини, які виникають у сфері організації діяльності та функціонування судової системи України, мають суто адміністративно-правові ознаки [13, с. 19]. Як вважаємо, це не зовсім так, оскільки судова система України чітко визначається нормами Конституції України, а тому конституційно-правові ознаки тут також присутні.

Нині можна спостерігати, що позиції науковців щодо визначення поняття правових відносин як і раніше у більшості випадків не співпадають. А комплексного визначення спеціального поняття «правові відносини у сфері реалізації судової влади» взагалі бракує. Можна констатувати, що такі розбіжності серед вчених полягають у різному баченні як самої природи цього правового явища, так і основних його ознак.

Слід відмітити, що переважно уживаним залишається визначення правових відносин як різновиду суспільних відносин, врегульованих нормою права. Вдало з цієї позиції писав відомий теоретик С.Ф. Кечек'ян: «правовідносини – це результат дії норм права... це той результат, заради якого встановлені норми права, той результат, без якого норми права не мають жодного сенсу» [7, с. 31]. Дана позиція безумовно підтримується, оскільки саме норми права є основним регулятором суспільних відносин.

Інший відомий вчений О.О. Миронов стосовно поняття правових відносин переконував, що існує дві точки зору вчених щодо визначення даного питання. Одні з них стверджують, що правові відносини є результатом правового впливу на суспільні відносини. Інші ж вважають, що правові відносини є засобом регулювання суспільних відносин [10, с. 49]. На нашу думку, слід погодитись із позицією першої групи вчених. Саме вона чітко вписується у наведене нами вище бачення ролі права у регулюванні суспільних відносин. Як вважаємо, недосконалість другого бачення полягає у тому, що вчені розмежовували дві категорії – суспільні відносини та правові відносини, а це не вірно, адже правові відносини є тими ж самими суспільними відносинами, але вже регулюються нормами права через свою суспільну важливість.

Окремі вчені під правовідношенням розуміють специфічний зв'язок між правом та юридичним обов'язком у розумінні їх співвідношення, що веде до бачення правовідношення як абстрактного співвідношення суб'єктивного права та юридичного обов'язку, або ж місця суб'єкта права в правовій структурі, або ж реальної взаємодії суб'єктів права в інтересах користування правами та досягнення бажаного результату, що не суперечить правовій нормі [4, с. 13–21]. Як вбачається, специфіка такого визначення полягає у тому, що правове відношення розглядається як засіб реалізації суб'єктами своїх прав та виконання ними обов'язків. Безумовно, що такий підхід є вірним, хоча й не повним, оскільки увага акцентується саме на ролі суб'єкта у правовому відношенні. Проте, як відомо, до структури правових відносин входять й інші елементи і залишати їх, визначаючи поняття правових відносин, поза увагою є не коректним.

Видатний російський дослідник М.І. Матузов визначає поняття правовідносин як врегульованих правом і таких, що охороняються державою, суспільних відносин, учасники яких виступають в якості носіїв взаємно кореспондуючих юридичних прав та обов'язків [18, с. 479]. Дане визначення вченого є вірним, хоча й слід відмітити, що поза увагою залишилися об'єкти правових відносин, як важливий їх елемент.

Безумовно, усі наведені теоретичні наукові бачення щодо розуміння правовідносин, не дивлячись на їх окремі недоліки, на яких ми зупинялись, роблять позитивний внесок у розвиток даного питання.

Наразі ж вважаємо за доцільне зупинитись на баченнях правових відносин, висловлених вченими-конституціоналістами, оскільки наука

конституційного права займається дослідженням загальних засад здійснення судової влади.

Аналізуючи конституційно-правову літературу щодо підходів до визначення поняття конституційно-правових відносин, можна дійти висновку, що спостерігається однаковість такого розуміння. Зокрема, на багатьох думку вчених-конституціоналістів, конституційно-правові відносини – це врегульовані нормами конституційного права суспільні відносини. Безумовно, що з таким визначенням важко сперечатися. Проте воно не визначає характерних ознак, елементів правових відносин.

На наше переконання, інші вчені пропонують ширші за змістом визначення поняття конституційно-правових відносин.

С.С. Кравчук це поняття визначив як врегульовані конституційно-правовими нормами суспільні відносини, які складають основи повновладдя народу і виникають в процесі здійснення народом державної влади [17, с. 30]. Недоліком даного визначення є те, що вчений робить акцент лише на одному суб'єкті – народові. Поза увагою ж залишаються інші суб'єкти, зокрема й ті, що причетні до реалізації судової влади. Також не зосереджується увага на об'єктах та змістові правових відносин.

На нашу думку, узагальнене визначення державно-правових відносин запропонував в свій час В.С. Основін. Його бачення природи даних правових відносин зводилось до такого узагальнення різних думок: 1) поняття державно-правових відносин відображає взаємовідносини між суб'єктами прав та обов'язків, встановлених нормами конституційного права; 2) державно-правові відносини – це реальні, фактичні відносини, зміст яких визначений нормами конституційного права. Вони можуть виникнути: по-перше, в результаті впливу норми конституційного права на суспільні відносини, що склались ще до того як була прийнята дана норма права; по-друге, у процесі реалізації прав та обов'язків, встановлених нормою права, яка передбачає нові відносини, яких ще немає в житті, але для яких створенні необхідні об'єктивні умови; 3) державно-правові відносини – це один із способів реалізації прав та обов'язків, що встановлені нормами конституційного права; 4) державно-правові відносини – це вольові відносини в тому розумінні, що в нормі права передбачається їх зміст та межі; 5) роль державно-правових відносин у суспільному житті полягає в тому, що вони є засобом втілення деяких норм права у взаємовідносинах людей, за допомогою якого ці норми вносять сталий порядок у суспільні відносини; 6) на відміну від інших суспільних відносин права та обов'язки в державно-правових відносинах забезпечуються державою, яка в необхідних випадках для їх охорони може використовувати не тільки заходи переконання, а й також примус [14, с. 9–12].

Розглянувши юридичну природу правовідносин взагалі та конституційно-правових відносин зокрема, слід запропонувати визначення поняття «правові відносини у сфері реалізації судової влади», у якому б поєдналися усі прояви цієї правової категорії, усі ознаки. Так, правові

відносини у сфері реалізації судової влади – це врегульовані нормами права суспільні відносини (відносини між фізичною особою і судами, відносини між юридичною особою та судами, відносини між органами судової влади та іншими органами державної влади тощо), зміст яких складають права та обов'язки суб'єктів, спрямовані на відповідний об'єкт; виникають, змінюються та припиняються дані правові відносини на підставі визначених нормами права юридичних фактів.

Список літератури:

1. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе / Александров Н.Г. – М. : Юридическая литература, 1955. – 176 с.
2. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1981. – Т.2. – 1982. – 360 с.
3. Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права / А.М. Васильев. – М. : Юридическая литература, 1976. – 264 с.
4. Гревцов Ю.И. Правовое отношение и осуществление права / Ю.И. Гревцов. – Л. : Изд-во Ленинградского ун-та, 1987. – 129 с.
5. Дудин А.П. Диалектика правоотношения / А.П. Дудин. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1983. – 121 с.
6. Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве / В.Б. Исаков. – М. : Юридическая литература, 1984. – 144 с.
7. Кечекьян С.Ф. Правоотношение в социалистическом обществе / С.Ф. Кечекьян. – М. : Госюриздат, 1958. – 188 с.
8. Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения : [учебн. пособие для вузов] / В.О. Лучин. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 159 с.
9. Лучин В.О. Особенности конституционно-правовых отношений / В.О. Лучин // Правоведение. – 1987. – № 1. – С. 11–19.
10. Миронов О.О. Конституционное регулирование в развитом социалистическом обществе / О.О. Миронов. – Саратов : Изд-во Саратовского университета, 1982. – 127 с.
11. Мицкевич А.В. Субъекты советского права / А.В. Мицкевич. – М. : Юридическая литература, 1962. – 213 с.
12. Назаров Б.Л. Социалистическое право в системе социальных связей / Б.Л. Назаров. – М. : Юридическая литература, 1976. – 312 с.
13. Обрусна С.Ю. Адміністративно-правові засади реформування судової системи України Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.Ю. Обрусна. – Х., 2011. – 33 с.
14. Основин В.С. Советские государственноправовые отношения / В.С. Основин. – М. : Юридическая литература, 1965. – 168 с.
15. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.
16. Протасов В.Н. Правоотношение как система / В.Н. Протасов. – М. : Юридическая литература, 1991. – 142 с.
17. Советское государственное право / [Барабашев Г.В., Васильев Р.Ф., Воеводин Л.Д. и др.] ; под ред. проф. С.С. Кравчука. – [2-е изд. перераб. и доп.].

– М. : Юридическая литература, 1975. – 576 с. ; Погорілко В.Ф. Конституційне право України. Академічний курс : Підруч. : У 2 т. / Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. ; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. – Т.1. – 2006. – 544 с.

18. Теория государства и права : Курс лекций / [Байтин М.И., Григорьев Ф.А., Зайцев М.И. и др.] ; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с.

19. Толстой Ю.К. Еще раз о правоотношении / Ю.К. Толстой // Правоведение. – 1969. – № 1. – С. 32 – 36.

20. Топорнин Б.Н. Теоретические основы советской конституции / Б.Н. Топорнин, И.М. Степанов, Ю.А. Тихомиров; отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М. : Наука, 1981. – 207 с.

Статья посвящена исследованию аспектов развития юридической мысли о понятии и сущности правовых отношений в сфере реализации судебной власти. Дается характеристика отдельных трудов ученых по рассматриваемой проблематике. Анализируются научные взгляды сущности правовых отношений вообще и их специфики в сфере реализации судебной власти. Исследуется понятие правовых отношений, на основе чего предлагается собственное определение понятия „правовые отношения в сфере реализации судебной власти”.

Правовые отношения, судебная власть, правовые отношения в сфере реализации судебной власти, понятие правовых отношений.

In the article is researched the aspects of legal doctrine formation of the idea and the nature of legal relations of the judiciary power realization. The scientists' works are analyzed in this issue. The scientific views of the nature of legal relations are analyzed in general as well as the peculiarities of legal relations of the judiciary power realization are opened. On this basis the author's definition of «legal relations of the judiciary power realization» is given.

Legal relations, judiciary power, legal relations of the judiciary power realization, the idea of legal relations.

УДК 340:[342.1/342.8]+[321/324:352/354]

ДО ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ РОЗМЕЖУВАННЯ ТА ВЗАЄМОДІЇ СУДОВОЇ ВЛАДИ З ІНШИМИ СОЦІАЛЬНИМИ ВЛАДАМИ

В.В. МОВЧАН, ***аспірант*** [1]**,**
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті розглядаються проблемні питання розподілу та взаємодій судової влади з іншими соціальними владами. Аналізується «моралістичний інтеграційний» підхід до співвідношення держави і права й моралі. Пропонується модель з чотирьох важливих для державно-правової системи влад і розподілу державної влади на шість гілок.

Влада, народ, держава, право, судова влада, мораль.

На сьогодні в теорії держави та права обґрунтовано теорію державної влади як панівної форми впорядкування суспільних справ і права – як домінуючої форми соціального регулятора. Натомість невиправдано поза увагою теорії залишилися інші поряд з державою форми можливої організації суспільних справ та засобів врегулювання суспільних правовідносин. Не визначено роль судової влади у цих процесах.

Проблематика ефективності механізму держави, недосконалості розподілу гілок державної влади та можливі форми впливу на суспільні правовідносини висвітлена в публікаціях вітчизняного вченого В. Костицького. Натомість, питання про межі державної влади, їх природи та ознак порушено у роботах А. Машкова.

Незважаючи на наявність досліджень щодо удосконалення форм держави, судової влади, окреслення їх мінімальних та максимальних проявів у суспільних правовідносинах, відсутні пропозиції комплексної моделі взаємодії судової з іншими соціальними владами, ефективного розподілу державної влади з урахуванням швидких інтеграційних глобалізаційних процесів.

Мета статті – дослідити проблемні питання «моралістичного інтеграційного» підходу до співвідношення держави та права через призму моделі можливого поєднання міри «дозволеного егоїзму» (права) з мірою «необхідного альтруїзму» у суспільних правовідносинах. Пропонується авторська модель взаємодії судової влади як гілки державної з іншими соціальними владами, обґрунтування моделі шестигілкової державної влади.

[1] Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.В. Костицький

© Мовчан В.В., 2013

Слід підкреслити, що «моралістичний інтеграційний» підхід до розуміння державно-правових явищ: 1) об'єднує погляди різних шкіл розуміння держави і права, 2) розкриває важливе місце і значення судової влади, 3) описує межі її діяльності, в яких забезпечується стабільність державно-правової системи та поступальний розвиток [1, с. 112] людської цивілізації.

Реалізуючи ідею Дж. Локка [2, с. 15–275] про те, що верховним сувереном у суспільстві є не уряд, а нація, пропонуємо виокремлювати гуманітарну владу. Вона повинна виступити специфічним проявом духовної влади, яка: 1) або підкоряється божественному началу – Богу (релігійним віровченням), або 2) самостійно формує зміст власних ідейно-духовних категорій (нормативні ціннісно-орієнтуючі ідеали). Про можливість останнього варіанта вказував Ш.–Л. Монтеск'є [3, с. 539] підкреслюючи здатність людини йти всупереч моральним імперативам та створювати свої власні закони.

Б. Чичерін, аналізуючи погляди Ш.–Л. Монтеск'є щодо Бога як верховного розуму, який не може діяти інакше, ніж на основі вічних і необхідних відносин, що випливають із самої природи речей та людини як розумної істоти, вказує: «…людські вчинки мають внутрішню доброту або неправду; зрозуміло також, що моральні поняття випливають із самої природи речей, але аж ніяк не із самовільного припису верховного законодавця [4, с. 245]». Це дає можливість виділити гуманітарну владу, суб'єктами якої мають виступати лідери релігійних, духовних організацій, які разом повинні забезпечувати однозначність розуміння моральних чеснот справедливості, рівності, милосердя у державно-правовій сфері шляхом роз'яснень змістовного наповнення цих категорій в конкретних фактичних та/або загальних абстрактних правовідносинах.

Гуманітарна влада володіє не фізичною силою, вона проявляється у здатності використовувати владу духовну, застосовує організаційно-просвітницькі та інші заходи впливу на суспільство зсередини. Отже, ця влада є своєрідним містком, який забезпечує перехід моралі від абстрактної до конкретної форми. Натомість судовій владі в ході здійснення правосуддя, пропонується використовувати надані гуманітарною владою тлумачення змісту моральних принципів, чим забезпечувати безпосередній нормативно-регулятивний вплив моралі на суспільні правовідносини.

У такому механізмі взаємодії судової влади з іншими владами реалізується принцип Г. Бермана стосовно того, що: «життєвий досвід суспільства може звести мораль і політику в одне ціле. Право цілком можна визначити як підтримку рівноваги між справедливістю й порядком у світлі досвіду [5, с. 385]».

Судове застосування моралі в якості регулятора суспільних відносин є передумовою їх стабільності та поступальності розвитку конкретної правової системи. Як вказує Й. Покровський; «…ми не тільки визнаємо, але всім єством відчуваємо, що право є не «світ речей *an sich*», а «світ речей

fur uns», і разом з тим відчуваємо, що остаточні критерії можуть бути найдені тільки в глибині нашої етичної свідомості … право повинно зв'язувати всю сукупність окремих норм права в одне гармонічне ціле … кожна окрема норма повинна знаходити собі виправдання в основних етичних передумовах цілого … спір про те чи інше конкретне питання права часто викликаний не чім іншим, як розбіжностями, можливо навіть не усвідомленими, в питаннях, які лежать глибше конкретної поверхні, розбіжностями в більш загальних соціальних і етичних передумовах [6, с. 31]».

З огляду на це пропонуємо форму чотирьох важливих для державно-правової дійсності влад (влада права, влада народу, гуманітарна влада, державна влада) та шістьох гілок державної влади (законодавча, виконавча, судова, консолідуюча, контрольна, атестаційна) з метою ефективного співвідношення моралі та права, держави, забезпечення сприятливих умов освоєння соціального капіталу тощо.

Влада права позбавляє статусу монополіста формування нормативного правопорядку. Суб'єктом влади права виступають всі влади (єдність представників народу та інтелектуальної, творчої меншості – група людей), які визначають перелік основоположних прав та свобод людини (рівень «дозволеного егоїзму» [7, с. 120] – Й. Покровський). Воля проявляється у свідомому формуванні та тлумаченні змісту прав і свобод людини, а засобом реалізації (силою) виступає судова гілка влади з власною виконавчою службою. Об'єктом є суспільні державно-правові відносини.

Метою діяльності влади права має стати узагальнення і з'ясування змісту основних прав і свобод людини і громадянина, а також пошук можливих форм пропорційного поєднання прав і свобод людини з інтересами суспільства, держави та волею народу.

Державу можна розглядати об'єднанням великої кількості людей підлеглим правовим законам, як це вбачав І. Кант [3]. Однак у системі чотирьох влад (народу, права, держави і моралі) відносини між ними формуються на засадах стримувань і противаг, де жодна із них не може заявити про свою зверхність та відкинути іншу. Зокрема, якщо говорити про владу права, то остання, як і державна, має отримувати свою легітимність від народу. Народ шляхом свого волевиявлення (референдуму тощо) протягом певних конкретно визначених проміжків часу має надавати легітимності системі праву «одухотворювати» її, тобто не держава встановлює чинність і загальнообов'язковість норм, а народ.

У контексті моралістичного інтеграційного підходу ми погоджуємося з етатистами [8, с. 9] у тому, що законодавча гілка влади долучається до формування правової системи. Але, на нашу думку, її влив повинен зводитися виключно до визначення правил взаємодій між людьми щодо реалізації їх основних прав і свобод. Спільним завданням держави разом із владою права, з урахуванням доцільності, здорового глузду, а також переліку і змісту сформованих основних прав і свобод людини як

біосоціальної істоти, є формувати рівень «дозволеного егоїзму». На противагу цьому, завдання моралі як соціо-регулятивного феномена та гуманітарної влади – формулювати рівень «необхідного альтруїзму» у необхідному співвідношенні необхідному для стабільності державно-правової системи.

М. Палієнка [9, с. 298] стверджував, що «немає необмеженої влади на землі: ні влади народу, ні тих, які називають себе його представниками, ні влади монархів…», обмежуватись влада повинна: «…шляхом чіткого визначення в конституції, основних законах компетенції різних органів влади та визнання непорушних прав громадян». Однак ми не можемо сприйняти виключне домінування права і його влади у державно-правовому житті, на чому наполягають прихильники правових підходів [10, с. 9–10], адже державно-правові явища мають бінарну природу. Це складне пропорційне співвідношення уже згаданого «дозволеного егоїзму» з «необхідним альтруїзмом», при чому як у внутрішньому світосприйнятті людини, так на рівні абстракції державно-правової системи.

Влада народу не може перетворюватися на деспота, тому реальним і дієвим обмежувачем влади народу має бути мораль, яка з одного боку: 1) формується самим народом на саморегулятивних засадах шляхом розвитку принципів (справедливості, рівності, милосердя), а 2) з другого, – є ціннісним надбанням від попередніх поколінь (народного духовного життя) і 3) виражається об’єктивно у категоріях справедливості, рівності, милосердя. Правило взаємодії чотирьох влад і різних гілок державної влади визначається народом шляхом легітимізації всіх влад, проте формування цих суб’єктів відбувається специфічними способами і у специфічних формах, що забезпечує режим стримувань і противаг.

При запропонованій системі влад використано погляди і представників дуалістичного підходу до розуміння співвідношення держави і права в частині того, що існує об’єктивна залежність між державою та правом, обумовлена суспільною природою і їх спільним призначенням [11, с. 83–85]. Знову ж таки, всі вони формуються суспільством, хоча й за допомогою різних способів, форм. Стабільність і поступальність можлива, коли держава і право взаємодіють з мораллю як безпосередньо, так і опосередковано через судову владу. В остаточному підсумку, держава створює процедуру, влада права формулює цінність людини, а мораль – цінність духовного, етичного суспільно-правового, державного розвитку.

З інтегративного підходу у чистому вигляді, яскравим представником якого є А.Д. Машков [5] при побудові нашої моралістичної інтеграційної системи було враховано положення про те, що конфлікт між державою і суспільством неможливий як двох рівно покладених явищ. Держава і право не підпорядковуються одне одному а, на нашу думку, їхня спрямованість на одну ціль – збереження цивілізації, хоч і різними шляхами. Таким чином, чотири влади: вада народу, влада права,

державна та гуманітарна влада з імплементацією моралі являє собою запропонований нами «моралістичний інтегративний» підхід до розуміння співвідношення явищ державно-правової дійсності.

Запропонована модель розподілу важливих для державно-правової дійсності соціальних влад і державної влади має на меті унеможливити концентрацію влади в інших, аніж народ, руках. Виділяючи шість гілок державної влади: законодавчу, виконавчу, судову, атестаційну, контрольну, консолідуючи ми виходили з того, що не всі гілки цієї влади отримують легітимність виключно від народу. Однак це не означає, що «поділ влади – це розмежування функцій єдиної державної влади, розподіл повноважень між відповідними державними органами…», як про це говорив Р. Дарендорф [12, с. 40] оскільки вони залишаються самостійними гілками і лише за штучного об'єднання становлять єдність.

Атестаційна гілка державної влади має формуватися іншими гілками державної влади на паритетних засадах. У цьому також має брати участь і гуманітарна влада та влада права. Пропонується атестаційній владі на власний розсуд визначити свою структуру, процедуру своєї діяльності тощо. Головним завданням атестаційної влади уявляється підбір кадрів таким чином, щоб вони були підпорядковані систему права, моралі, а не тільки політичний ідеології, власним переконанням і т.д. До її функцій можна віднести перевірку знань, наявності здібностей, талантів, наявних програм діяльності на держаній посаді за результатами чого пропонується присвоювати атестаційний клас, рівень якого і визначає перелік можливих посад чи функцій для посадових чи службових осіб держави.

Щодо контрольної влади, то до неї необхідно віднести всі контролюючі органи державної влади. Це саме та меншість, яка повинна контролювати формування якісної влади. Її об'єктом виступають не суспільство в цілому, а гілки влади, інститути та державні службовці. Воля її проявляється у можливості призупиняти рішення, дію чи бездіяльність інших гілок влади, посадових осіб та постановки питання про витягнення до юридичної відповідальності у випадку виявлення сформованих у державно-правовій системі правопорушень.

Консолідуюча гілка влади має очолюватися президентом, який буде організовувати і керувати її роботою, а обиратися на посаду через загальнонаціональні вибори. Ще дореволюційну раду міністрів розглядали [13] як консолідуючий орган, що мав об'єднати міністерське управління з метою вироблення єдиної управлінської політики та вирішувати справи, які виходили за межі відання окремих міністерств. Завдання консолідуючої гілки влади повинно полягати у вироблені єдиної зовнішньої та внутрішньої державної політики, лінії поведінки, якої мають дотримуватися всі гілки державної влади. Разом з тим, консолідуюча влада має відігравати важливу роль у механізмі стримувань і противаг, зокрема при виникненні протистояння між гілками влади зупиняти їх дії чи акти, звертатися від імені держави до суду з вирішення таких спорів, а у

випадку загострення ситуацій призупиняти діяльність певної гілки влади з подальшим тимчасовим виконанням її функцій. Якщо конфлікт виникає між самою консолідуючою і іншими гілками влади, то такий спір має вирішуватися судом.

Виконавча гілка влади має безпосередньо забезпечувати втілення «дозволеного егоїзму» людини, держави, суспільства, інших суб'єктів державно-правової системи тощо та «необхідного альтруїзму» вказаних суб'єктів. Завдання виконавчої гілки влади – знаходити найбільш прийнятне співвідношення моралі і права при виконанні законів та веденні публічних справ суспільства.

За законодавчою владою має залишитися функція прийняття нормативно-правових актів, які б регламентували форми, методи, шляхи, механізми реалізації основних права і свобод людини з урахуванням імперативів моральних принципів.

Судова влада повинна мати підпорядковану їй виконавчу службу, що, на нашу думку, забезпечить повноцінність її владного статусу поруч з іншими гілками державної влади. Щодо формування корпусу судової влади необхідно, на нашу думку, щоб кандидатів підбирала атестаційна влада, а призначенням займалася консолідуюча гілка державної влади на безстроковій основі. Разом з тим, кожні десять років необхідно шляхом загальнонаціонального волевиявлення підтверджувати легітимність судової влади. Якщо судова влада втрачає легітимність, остання виконує свою функцію протягом перехідного періоду, до того моменту, поки атестаційна влада не запропонує, а консолідуюча не призначить новий склад суддівського корпусу.

Щодо завдань, які має виконувати судова влада, то це – вирішення будь-яких спорів, які виникають між людьми, державою і особою, між гілками державної влади, іншими суб'єктами соціального життя щодо правил поведінки, прав і обов'язків тощо (спір про право) на основі актів влади права та гуманітарної влади, нормативно-правових актів держави. У зв'язку із цим судова влада має відповідні завдання і виконує притаманні тільки їй функції.

Юридична конструкція про те, що судова влада (юрисдикція судів) поширюється на всі правовідносини, потребує додаткового вивчення питання меж її здійснення. Очевидно, що мати права ще не означає їх здійснювати, так само як мати повноваження не означає їх здійснювати. Здійснювати, згідно з Академічним тлумачним словником української мови [14] це: 1) запроваджувати, втілювати в життя, робити що-небудь дійсним, реальним; 2) виконувати, робити і так далі що-небудь. У зв'язку з цим виникає необхідність з'ясувати природу, ознаки і характер меж здійснення судової влади.

Унікальним, з точки зору гносеології, є біблійне пояснення функцій судової влади. До виникнення держави і прав уже виникає судова влада для вирішення суперечок на основі здорового глузду (Книга Вихід 18: 13–27) [15, с. 76]. Після отримання Божого закону (права) через Мойсея

останній мав реалізовуватися через совість, одначе євреї відступилися від нього «І Ізраїлеві сини робили зло в очах Господніх..» (Книга Суддів 3:7) [15, с. 249]. У зв'язку з цим виникла необхідність у організованому об'єктивному інструменті реалізації закону, тобто судовій владі, здатній до примусового застосування закону у суперечливих суспільно-державних відносинах. Повстають судді Онтіїл, Девора, Євтах, Івцан, Елон, Авдон тощо (Книга Суддів 3,4,10) [15, с. 249–260]. Вирішувались важливі спірні питання державно-правового життя на основі закону з подальшим примусовим виконанням рішення.

Основна функція судової влади – це здійснення правосуддя, яка зумовлює реалізацію трьох інших впливів судової влади на державно-правову сферу: 1) судове правотворення, 2) судове правозастосування, 3) судова правоохоронна діяльність. Через здійснення правосуддя судова влада може формувати державну морально-правову систему шляхом застосування збалансованого співвідношення «дозволеного егоїзму» з «необхідним альтруїзмом» при вирішення конкретних спорів про право.

Отже, з точки зору «моралістичного інтегративного» підходу судова влада посідає важливе місце в системі запропонованого розподілу державної влади на шість гілок. Суд виступає інструментом досягнення збалансованого співвідношення «дозволеного егоїзму» (права) з «необхідним альтруїзмом» (мораллю) в державно-правовій системі як передумови ефективної реалізації соціального капіталу та забезпечення поступальності розвитку суспільних правовідносин. Механізм взаємодії передбачає змістовне наповнення моральних принципів гуманітарною владою, визначення переліку і змісту невід'ємних прав і свобод – владою права, забезпечення шляхів, способів, інструментів реалізації прав – виконавчою владою; співмірне співвідношення моралі і права в суспільних правовідносинах – судовою владою. Лише комплексна взаємодія і розмежування цих суб'єктів у сукупності забезпечує поступальний розвиток правової системи та стабільність державно-правових відносин. Особливість статусу судової влади є у тому, що остання у ході здійснення правосуддя може впливати на сферу правотворчості, правозастосування, правоохорони чим гарантувати системність співвідношення моралі і права у регулюванні суспільно-правових відносин та судовий контроль за державно-правовими процесами.

Список літератури:

1. Філософія : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / С.П. Щерба, В.К. Щедрін, О.А. Заглада; за заг. ред. С.П. Щерби. – К. : МАУП, 2004. – 216 с.

2. Локк Дж. Сочинения: в 3-х т. / под ред. И. С. Нарского. – М., 1985. – Т. 1. – 623 с.

3. Антология мировой философии: В 4 т. – М. : Мысль, 1970. – Т. 2: Европейская философия от эпохи Возрождения по эпоху Просвещения. – 776 с.

4. Чичерин Б.Н. Политические мыслители древнего и нового мира / Б.Н. Чичерин. – М. : Гардарики, 2001. – 336 с.

5. Машков А.Д. Проблеми теорії держави і права. Основи : курс лекцій / А.Д. Машков. – К. : К.І.С., 2008. – 470 с.

6. Покровский И.А. Абстрактный и конкретный человек перед лицом гражданского права / И.А. Покровский // Вестник гражданского права. № 4. – С. – Пб. : М.М. Винавер, 1913. – 180 с.

7. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский // Основные проблемы гражданского права. – изд. 3-е, стереотип. – М. : Статут, 2001. – 353 с. – (Классика российской цивилистики).

8. Дробышевский С.А. Функциональная и генетическая связь государства и права / С.А. Дробышевский; Красноярский гос. ун-т. – Красноярск, 1982. – 103 с.

9. Палиенко Н.И. Учение о сущности права и правовой связанности государства / Н.И. Палиенко. – М. : Книга по требованию, 2011. – 365 с.

10. Арджанов М.А. Государство и право в их соотношении / М.А. Арджанов. – М., 1960. – 286 с.

11. Элементарные начала общей теории права: учебное пособие / под ред. В.И. Червонюк. – М. : КолосС; Право и закон, 2003. – 544 с.

12. Веніславський Ф.В. Функціонування державної влади в аспекті політичного режиму / Ф.В. Веніславський // Проблеми законності : Респ. міжвідом. наук. зб. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 1998. – № 34. – С. 40–44.

13. Учреждение Совета министров // Свод законов Российской империи. Все 16 томов. Исправ. по продолжениям 1906 и 1908 гг. : в 4 кн. – М., 1910.

14. Академічний тлумачний словник: в 11 т. / І.К. Білодід, А.А. Бурячок та ін. – К. : Наукова думка, 1970. – Т. 3. – С. 541.

15. Біблія або Книги Святого Письма Старого й Нового Заповіту. Із мови давньоєврейської й грецької на українську дослівно наново перекладена / пер. І. Огієнка ; 1962 р. – К. : Українське Біблійне Товариство, 1991. – 959 с.

В статье рассматривается проблемные вопросы разделения и взаимодействия судебной власти с другими социальными властями. Анализируется «моралистический интеграционный» подход к соотношению государства и права, а также морали. Предлагается модель с четырёх важных для государственно-правовой системы властей и разделение государственной власти на шесть ветвей.

Власть, народ, государство, право, судебная власть, мораль.

The article deals with the problematic issues separation and cooperation judicial power with other social authorities. "Moralistic integration" approach to the relationship of the state, law and morality is analyzed. It is proposed the model with four different powers important for stata-legal system and separation of state power into six branches.

Power, nation, state, law, judicial power, moral.

АГРАРНЕ ПРАВО

УДК 349.42:368.5

ДИНАМІКА РОЗВИТКУ ПІЛЬГОВОГО СТРАХУВАННЯ В СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ (Росія, Білорусь, Україна)

В.С. ЄЛІСЄЄВ, *доктор юридичних наук, доцент, Московська державна юридична академія імені О.Е. Кутафіна*

А.М. ЗЕМКО, *кандидат юридичних наук, доцент, Луцький національний технічний університет*

У статті з урахуванням останніх змін законодавства досліджено динаміку розвитку інституту пільгового страхування в сільському господарстві Росії, Білорусі та України. При цьому за основу аналізу використано теорію про складні зобов'язання, підґрунтя якої становить майновий інтерес учасників відносин.

Пільгове страхування суб'єктів сільського господарства, складне зобов'язання, майновий інтерес суб'єктів сільського господарства, компонент-договір, компонент-субсидія, державна підтримка сільського господарства.

Інститут пільгового страхування, якого особливо потребують суб'єкти сільського господарства (названі відповідно до Федерального закону Російської Федерації від 29 грудня 2006 р. № 264-ФЗ «Про розвиток сільського господарства» [1], «сільськогосподарськими товаровиробнами»), здавалось, отримав достатнє висвітлення в науці. Упродовж останнього часу цей інститут тією чи іншою мірою розглядався у працях представників аграрного права, зокрема, у М.І.Козиря [2], М.І. Палладіної [3], О.В.Глеби [4], В.М. Кульнева [5], І.В. Гориславської [6].

Проте російське й українське законодавство (на відміну від білоруського) наполегливо трансформує ці відносини в різноманітних варіаціях, що порушує об'єктивні закономірності правового забезпечення пільгового страхування. Набиваючи «гулі», зрештою, знову змушене згадувати «про добре забуте старе», максимально з року в рік повертаючись до того, від чого надумано відходило раніше, до того, що об'єктивно є кращою моделлю пільгового страхування.

Метою цієї статті є проаналізувати динаміку розвитку пільгового страхування в сільському господарстві за законодавством Росії, Білорусі та України, виокремивши позитивні й негативні тенденції в правовому регулюванні аграрно-страхових відносин.

© Єлісєєв В.С., Земко А.М., 2013

Зрозуміти об'єктивні закономірності побудови даних відносин найкраще з позиції міжгалузевої теорії «про складні зобов'язання» [7, с. 340–395], аналіз яких, як зазначає В.П. Жушман, «відбувається з урахуванням усього комплексу взятих разом прав і обов'язків, а не в їх розрізненому, одиничному вигляді» [8]. Відповідно, страхування і субсидія (та частина державної премії, яку сплачує держава) – це «єдина сукупність зобов'язань», у якій об'єднуючою ознакою виступає єдиний майновий інтерес [9]. Для пільгового страхування, учасниками якого є три сторони (суб'єкт сільського господарства, страхова компанія і держава), інтерес суб'єкта сільського господарства вбачається в страхуванні за умови, що страховий внесок частково сплачує держава; для держави важливо, що під страхування сільськогосподарської продукції вона перераховує страховій компанії частину страхових внесків; зрештою, для страхової компанії важливо отримати повний страховий внесок (який складається одночасно зі страхового внеску суб'єкта сільського господарства і страхового внеску держави). Відповідно, складовими частинами складного зобов'язання страхування в системі державної підтримка аграрних відносин є, по-перше, компонент-договір (договір страхування), по-друге, компонент-субсидія (пільга), яка «приєднується» до договору, і є складовою частиною загальної моделі пільгового страхування.

Правове забезпечення пільгового страхування, як різновид складного зобов'язання, вимагає вирішення ***проблеми співвідношення у ньому зобов'язань-компонентів*** з позиції взаємного впливу один на одного, а це три напрями узгодження. По-перше, співвідношення в складному зобов'язанні ***волевиявлень*** підстав виникнення зобов'язань-компонентів, які створюють загальне волевиявлення складного зобов'язання, а сюди для договору пільгового страхування входить вибір його економічних умов, що випливають зі ст. 929 ЦК Російської Федерації [10] (ст. 819 ЦК Республіки Білорусь [11], ст. 979 Цивільного кодексу Україна [12]): страхова премія (з урахуванням субсидії), страховий випадок, страхове відшкодування і страхова сума – якщо одна з підстав має імперативний характер (що є характерним для компонента-субсидії – частини страхової премії, що видається державою), то така підстава поширюється на усю модель пільгового страхування. По-друге, ***співвідношення правових регламентацій*** зобов'язань-компонентів (які можуть бути вільними, примірними і типовими), що створюють загальну правову регламентацію складного зобов'язання – тут також пріоритет імперативної правової регламентації (оскільки це передбачає компонент-субсидія). Нарешті, по-третє, співвідношення волевиявлення складного зобов'язання і його правової регламентації – якщо підстава виникнення складного зобов'язання є імперативною (обов'язковою), то його правова регламентація може бути лише типовою (імперативною). Недотримання зазначених закономірностей неминуче породжує конфлікти мотивацій між учасниками відносин і конфлікти правових режимів зобов'язань-

компонентів, прямим наслідком чого є банальне «розкрадання» державних коштів.

Перш, ніж перейти до власне аналізу законодавства, необхідно зазначити, що в аграрній науці звертається увага на два механізми пільгових договорів: непрямої та прямої компенсації витрат суб'єктів сільського господарства, що є справедливим і для пільгового страхування [13]. Для першого випадку субсидія перераховується безпосередньо страховій організації, яка, у свою чергу, зменшує розмір страхового внеску суб'єкта сільського господарства, а в другому випадку (для прямої компенсації) субсидія виплачується суб'єктові сільського господарства після того, як він здійснив всі витрати, що підлягають субсидуванню – остання схема фактично розриває єдиний майновий інтерес, будучи додатковим економічним бар'єром для суб'єкта сільського господарства, оскільки значна частина з них не в змозі повністю нести тягар економічного навантаження (повної сплати страхового внеску), щоб потім отримати відповідну компенсацію.

Саме перший шлях має місце в Республіці Білорусь: відповідно до Положення про страхову діяльність, затвердженого Указом Президента Республіки Білорусь від 25 серпня 2006 р. № 530 «Про страхову діяльність» [14], реалізована перша схема (непрямого субсидування) формування інституту пільгового страхування. По-перше, обов'язкове страхування з державною підтримкою врожаю сільськогосподарських культур, худоби і птиці віднесено до обов'язкових видів страхування (п. 4.1 Положення), що дає змогу охопити сто відсотків суб'єктів сільського господарства; по-друге, умови договору пільгового страхування встановлюються Президентом Республіки Білорусь (п. 3 Положення), а для укладення договору пільгового страхування суб'єкту сільського господарства достатньо подати заяву. Сам договір набирає чинності з дня, наступного за днем сплати страхувальником 5 відсотків страхового внеску (при цьому передбачено механізм набирання договором чинності і за відсутності у суб'єкта сільського господарства коштів на внесення вказаної суми) (п. 396 Положення). По-третє, імперативна правова регламентація пільгового страхування закріплена в самостійній гл. 17 Положення «Порядок і умови проведення обов'язкового страхування з державною підтримкою врожаю сільськогосподарських культур, худоби і птиці», відповідно до якої розробляється форма типового договору на страхування врожаю сільськогосподарських культур, худоби і птиці, що затверджується Міністерством фінансів Республіки Білорусь (п. 399 Положення). По-четверте, імперативність посилюється тим, що вичерпні підстави для відмови у виплаті страхового відшкодування перераховані в п. 409 Положення, що виключає будь-які можливі зловживання на цьому ґрунті. По-п'яте, держава гарантує страхові виплати за видами страхування, які стосується страхування життя, обов'язкових видів страхування, якщо договори страхування укладені з державними страховими організаціями (п. 3 Положення), а термін звернення до

страховика «не пізніше, як за три місяці з дня настання події, яка може бути визнана страховим випадком», після закінчення якого «документи для виплати страхового відшкодування можуть бути прийняті страхувальником лише на підставі рішення суду» (п. 404 Положення).

При цьому варто сказати і про чисто білоруську специфіку: страхувальником обов'язкового страхування сільськогосподарської продукції є лише Білоруське республіканське унітарне страхове підприємство «Белгосстрах», щодо якого Республіка Білорусь може виносити рішення, які приймаються цією організацією (п. 383 Положення).

Для інтересів суб'єктів сільського господарства зазначена модель є фактично ідеальною, оскільки повністю враховує закономірності співвідношення приватного і публічного в складних зобов'язаннях, забезпечує стовідсоткове охоплення суб'єктів сільського господарства; при цьому максимально спрощена процедура укладення договору, а самі відносини повністю гарантовані державою.

На жаль, російський законодавець вибрав довгий і тернистий шлях «поневірянь» і експериментів, який закінчується тим, що страхові компанії, використовуючи диспозитивність відносин, намагалися необґрунтовано відмовляти суб'єктам сільського господарства у виплаті страхових відшкодувань за надуманими підставами; держава не стільки економить грошові кошти, скільки їх нераціонально використовує, а для переважної більшості суб'єктів сільського господарства пільгове страхування стає недоступним.

Так, наприклад, голові селянського фермерського господарства «Тімонін Н.П.» страховою компанією ВСАТ «Росія» було відмовлено у виплаті страхового відшкодування внаслідок загибелі належних позивачеві посівів кукурудзи, оскільки фермер не довів виконання рекомендованих йому агротехнічних заходів, оскільки фірма, в якій він придбав хімікати, не існує як юридична особа [15]; а ВАТ «Красноармейськагропромхімія» ТОВ «Росгосстрах-Юг» відмовив у виплаті страхового відшкодування за договором страхування врожаю сільгоспкультур через звернення після закінчення п'яти діб, не зважаючи на те, що для повної загибелі кукурудзи при перезволоженні і затопленні необхідний період у 3-4 дні плюс час, необхідний для оцінки та фіксації відповідних обставин [16].

Першою була обрана (до цього даний процес у своїй основі був відпущений державою на самоплив) модель непрямої компенсації частині страхового внеску, яка була закріплена в ст. 16 Федерального закону від 14 липня 1997 р. № 100-ФЗ «Про державне регулювання агропромислового виробництва» [17]: при страхуванні врожаю сільськогосподарських культур сільськогосподарські товаровиробники за рахунок власних засобів виплачували страховикам 50 відсотків страхових внесків, решта 50 відсотків страхових внесків сплачувалася страховикам за рахунок коштів федерального бюджету. Саме для цього при Міністерстві сільського господарства Російської Федерації було створено

федеральну державну установу – Федеральне агентство з державної підтримки страхування у сфері агропромислового виробництва [18].

У вказаній моделі відносин майновий інтерес фактично враховувався як єдиний, оскільки субсидія включалась у відсоткову ставку наданого кредиту, що є позитивним моментом. Проте відсутність необхідної імперативності умов «типового договору» (імперативної правової регламентації) призвела до того, що страхові організації самі розробляли моделі відповідних договорів і включали умови, свідомо невигідні для суб'єктів сільського господарства, що підтверджується наведеними вище прикладами.

На жаль, на другому етапі реформ у зв’язку з прийняттям Федерального закону «Про розвиток сільського господарства» [19] та (для його реалізації) Державної програми розвитку сільського господарства і регулювання ринків сільськогосподарської продукції, сировини і продовольства на 2008–2012 рр., затвердженої Постановою Уряду Російської Федерації від 14 липня 2007 р. № 446 [20], і прийнятих відповідно до нього нормативних правових актів, Росія пішла шляхом радикальних змін відносин страхування суб'єктів сільського господарства, обравши модель прямого субсидування страхування – відшкодування частини відсоткових ставок за страховими внесках з солідарного федерально-регіонального фінансування.

У створеному вказаним законодавством механізмі пільгового страхування, знайшли віддзеркалення наступні порушення, що вбачаються з теорії складного зобов'язання: по-перше (головний недолік), – розірваний майновий інтерес суб'єкта сільського господарства в єдиному складному зобов'язанні: спочатку зі страховою організацією здійснюється розрахунок як для звичайного страхування (за повною програмою), тим самим, фактично не беручи участі у відносинах пільгового страхування, що потенційно дає змогу страховій організації приймати власні умови: як такі, що безпосередньо завищують страхові внески, так і надумані причини відмови у виплаті страхових відшкодувань. Цьому безпосередньо сприяє відсутність імперативної правової регламентації договору страхування (страхова організація складає договір на свій розсуд з урахуванням положень постанов Уряду Російської Федерації, які стосуються лише загальних питань надання субсидій). По-друге, суб'єкт сільського господарства має бути платоспроможним виплатити початкові страхові внески (без урахування пільги), що значно звужує коло суб'єктів сільського господарства, які були б платоспроможні з врахуванням пільги (субсидії). По-третє, відсутня відповідальність держави за невиконання своїх зобов'язань щодо надання суб'єктові сільського господарства субсидії після того, як він виконав свої зобов’язання (сплатив страхові внески). Це створює можливість для держави з різних причин не виконувати свої основні зобов’язання (наприклад, з причини відсутності фінансування), що підсилюються системою солідарного (регіоном і Російською Федерацією) фінансування державної підтримки.

У нововведеннях Федерального закону від 25 липня 2011 р. № 260-ФЗ «Про державну підтримку у сфері сільськогосподарського страхування і про внесення змін у ФЗ «Про розвиток сільського господарства» [21] законодавець вимушений був піти шляхом об'єктивного усунення недоліків. По-перше, держава повернулася до схеми непрямої субсидії частини страхового внеску (орган управління АПК суб'єкта РФ безпосередньо перераховує грошові кошти в страхову компанію), тобто відновила єдиний майновий інтерес учасників відносин. По-друге, до страхової компанії пред'являються імперативні вимоги, які стосуються її фінансового стану і рейтингів (позитивний рейтинг надійності російськими або західними рейтинговими агенціями (ЕкспертРА; Standart and Poor`s; Moody`s; Fitch). По-третє, посилена імперативність умов договору страхування, включаючи прибуток страхових організацій (граничний розмір витрат страховика на ведення справ на рівні 20 відсотків від страхової премії). По-четверте, спрощена процедура отримання документів.

Разом із тим, очевидно, ринкові механізми ціноутворення неминуче призводять до зростання вартості страхових послуг, оскільки при вказаній схемі страхування збільшується кількість суб'єктів сільського господарства, які можуть скористатися державною підтримкою (є неминучим для непрямої схеми компенсації частини страхової премії), що значно знижує ефективність допомоги держави. Це вимагає подальшого підвищення імперативності ціноутворення для випадків пільгового страхування сільськогосподарської продукції. На наш погляд, для цього державі необхідно на конкурсній основі укладати відповідні договори зі страховими організаціями, з якими встановлювати верхню межу цін на страхові премії, встановивши типову форму договору. Лише таким організаціям має бути надано право брати участь у програмі державної підтримки сільського господарства. Усунувши вказаний недолік модель пільгового страхування максимально наблизиться до оптимальної.

Правовою базою аграрних страхових відносин в Україні є Закон Украйни «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» (далі - Закон) [22], в якому український законодавець, на жаль, повторює помилки російського, обираючи модель прямої компенсації витрат суб'єктів сільського господарства. Так, відповідно до ст. 25 Закону державна підтримка страхування сільськогосподарської продукції полягає у наданні з державного бюджету сільськогосподарським товаровиробникам грошових коштів у вигляді субсидій на відшкодування частини страхового платежу (страхової премії), фактично сплаченого ними за договорами страхування сільськогосподарської продукції, в порядку, встановленому цим Законом.

З наведеного визначення можна виокремити наступні ознаки державної підтримки у сфері страхування: 1) вона надається з державного бюджету України; 2) має фінансовий характер; 3) грошові кошти надаються у вигляді субсидій; 4) мета надання грошових коштів –

відшкодування частини страхового платежу (страхової премії), фактично сплаченого ними за договорами страхування сільськогосподарської продукції; 5) порядок надання субсидії визначається Законом [23, с. 120].

Як уже зазначалося, для суб'єктів сільського господарства така модель страхування є економічно невигідною. По-перше, виробник сільськогосподарської продукції повинен за власні кошти оплатити страховий платіж відповідно до договору страхування. По-друге, тільки після фактичної оплати страхового платежу суб'єкт сільського господарства може претендувати на відшкодування частини такого платежу, яка, до того ж, чітко не встановлена. По-третє, є невідомо, як буде відповідати держава, у випадку невиконання своїх зобов'язань.

Таким чином, незважаючи на те, в преамбулі зазначеного Закону вказано, що він регулює відносини у сфері страхування сільськогосподарської продукції, здійснюється з державною підтримкою, з метою захисту майнових інтересів сільськогосподарських товаровиробників і спрямований на забезпечення стабільності виробництва в сільському господарстві, створюється можливість для порушення майнових прав суб'єктів сільського господарства. Незрозумілим є також те, чому розділ Закону «Державна підтримка страхування сільськогосподарської продукції» містить усього дві статті: «Стаття 25. Сутність державної підтримки» та «Стаття 26. Порядок надання фінансової підтримки». Остання, виходячи з її назви, мала б визначати порядок надання державної підтримки (хоча у назві статті вона чомусь вже називається фінансовою підтримкою) у відносинах страхування сільськогосподарської продукції. Проте, ця стаття містить банкетну норму про те, що порядок та умови надання державної підтримки шляхом здешевлення страхових платежів (премій) затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням Міністерства аграрної політики та продовольства України. При цьому Закон не визначає хоча б якихось основних умов надання субсидії з державного бюджету сільськогосподарським підприємствам, що не можна визнати правильним [23, с. 123].

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що для реальної та дієвої підтримки сільськогосподарського товаровиробника, зменшення кількості декларативних норм при розробці та прийнятті відповідних нормативно-правових актів варто враховувати позитивний досвід інших країн.

Список літератури:

1. СЗ РФ. – 2007. – № 1 (часть 1). – Ст. 27; 2012. – № 10. – Ст. 1154.

2. Козырь М.И. Договоры в сфере производственно-технического обеспечения сельскохозяйственного производства // Договорные отношения сельскохозяйственных товаропроизводителей / И.А. Иконицкая [и др.]; под ред. И.А. Иконицкой, З.С. Беляевой. – М. : КолосС, 2003. С. 6−54.

3. Аграрное право : учеб. / С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, Н.О. Ведышева [и др.]; отв. ред. М.И. Палладина, Н.Г. Жаворонкова. – М. : Проспект, 2010. – С. 138−140.

4. Глеба О.В. Правовое регулирование государственной поддержки сельского хозяйства в России : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06 / О.В. Глеба, ИГП РАН. – М., 2010. – С. 147−162.

5. Кульнев В.Н. Правовое регулирование государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / В.Н. Кульнев, МГЮА. – М., 2002. – С. 19−84.

6. Гориславська І.В. Правове регулювання страхових відносин сільськогосподарських підприємств : автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / І.В. Гориславська. – К., 2010.

7. Елисеев В.С. Теория экономических обязательств : правовое обеспечение и защита имущественного интереса : моногр. // Науч. конс. В.Г. Тихиня. – М. : ООО Изд. «Элит», 2009. – С. 340–395.

8. Хозяйственное право : учеб. / В.К. Мамутов [и др.]; под ред. В.К. Мамутова. – К. : Юринком Интер, 2002. – 567 с.

9. Постанова ФАС Східно-Сибірського округу від 23 січня 2004 р. по справі № А19-8437/03-14-Ф02.

10. Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // 1996. – № 5. – Ст. 410; 2012. – № 25. – Ст. 3268.

11. Гражданский кодекс Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 7 дек. 1998 г. № 218-З // Ведомости Нац. собр. Респ. Беларусь. – 1999. – № 7–9. – Ст. 101; НРПА Респ. Беларусь. – 2011. – № 8. 2/1793.

12. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356.

13. Кульнев В.Н. Правовое регулирование государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / В.Н. Кульнев, МГЮА. – М., 2002. – С. 81−82.

14. НРПА Респ. Беларусь. – 2006. – № 143. 1/7866; 2010. – № 183. 1/11806.

15. Постанова Федерального арбітражного суду Північно-Кавказького округу від 30 січня 2007 р. № Ф08-6859/06// ГАРАНТ [Електронний ресурс] / М. : НПП «Гарант-Сервис», 2011.

16. Постанова Федерального арбітражного суду Північно-Кавказького округу від 10 серпня 2006 р. № Ф08-3694/06 // ГАРАНТ [Електронний ресурс] / М. : НПП «Гарант-Сервис», 2011.

17. СЗ РФ. – 1997. – № 29. – Ст. 3501.

18. Про державну підтримку страхування у сфері агропромислового виробництва : Постанова Уряду РФ від 1 листопада 2001 р. № 758 // СЗ РФ. – 2001. – № 45. – Ст. 4270.

19. СЗ РФ. – 2009. – № 30. – Ст. 3735.

20. СЗ РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 4080.

21. СЗ РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4700.

22. Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою : Закон України від 9 лютого 2012 р. № 4391-VI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4391-17. – Назва з екрана.

23. Науково-практичний коментар Закону України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» / за ред. А.М. Статівки. – Х. : Юрайт, 2013. – 432 с.

В статье с учетом последних изменений законодательства исследована динамика развития института льготного страхования в сельском хозяйстве в России, Беларуси и Украины. При этом за основу анализа использована теория о сложных обязательствах, основу которой образует имущественный интерес участников отношений.

Льготное страхование субъектов сельского хозяйства, сложное обязательство, имущественный интерес субъектов сельского хозяйства, компонент-договор, компонент-субсидия, государственная поддержка сельского хозяйства.

The development of the dynamic of the institution of preferential insurance in agriculture in Russia, Belarus and Ukraine is given in the article. The recent changes in law is analyzed. As the basis of article it is used the theory of complex commitment. As a common property interest of the relationship.

Preferential insurance of subjects of agricultural industry, the complex obligation, valuable interest of subjects of agricultural industry, a component-agreement, a component-grant, the state support of agricultural industry.

УДК 349.42:336.6

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН ЗА УЧАСТЮ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВ ЯК ІНСТИТУТ АГРАРНОГО ПРАВА

А.М. СТАТІВКА, ***доктор юридичних наук, професор, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»***

Досліджуються окремі проблемні правові питання правового регулювання фінансових відносин за участю сільськогосподарських підприємств; визначено й обґрунтовано, що в аграрному праві сформовано інститут «Правового регулювання фінансових відносин за участю сільськогосподарських підприємств».

Фінансові відносини, сільськогосподарські підприємства, правовий інститут.

Аграрний сектор економіки, його центральна ланка – сільське господарство, включений в загальні для всієї економіки держави фінансові відносини, а тому є важливою складовою зазначених відносин.

Проведення в державі аграрної реформи вимагає розроблення та юридичного закріплення такої фінансової системи, яка була б адекватною ринковим умовам функціонування аграрного виробництва. Перетворення фінансової системи аграрного сектора економіки не повинно обмежуватися тільки формальною перебудовою управлінської ієрархії, перерозподілом функцій, прав та обов'язків, а також відповідальності всіх ланок. Воно має базуватися на корінній зміні фінансового інструментарію, здатного забезпечити ефективне та стале функціонування сільського господарства в цілому.

У процесі правового регулювання фінансових відносин в аграрному секторі економіки слід виходити з визнання факту існування генетичної єдності всіх ланок фінансової сфери і не гіперболізувати фінанси сільськогосподарських підприємств. Таке положення є принципово важливим для вироблення фінансової стратегії та законодавчого закріплення в умовах переходу аграрного сектору економіки на ринкові відносини і форми господарювання, коли «оздоровлення потребують одночасно як державні фінанси всіх рівнів, так і фінанси підприємств і ведеться пошук виходів із стагнації» [1, с. 23]. При цьому враховується негативний вплив світової економічної кризи.

Причини погіршення фінансового стану сільськогосподарських підприємств лежать як у сфері виробництва, так і поза ним (ведення сільського господарства в умовах природно-кліматичного ризику, низький

© Статівка А.М., 2013

рівень господарювання, нееквівалентний обмін між сільським господарством і промисловістю та галузями, які обслуговують сільське господарство) [2, с. 7]. При цьому необхідно провести всебічний аналіз впливу вимог права Світової організації торгівлі, членом якої є Україна, щодо надання державою підтримки вітчизняним сільськогосподарським товаровиробникам.

Правове регулювання фінансових відносин в державі в цілому і, зокрема, в сільському господарстві, здійснюється нормами фінансового права. Система фінансових відносин, про яку згадувалося вище, включає такі її види: бюджетні відносини, які виникають щодо наповнення і витрат бюджетних коштів; податкові відносини, що охоплюють збір, перерахування податків й податкових платежів; кредитні й розрахункові відносини; відносини з приводу страхування майна, здоров'я працюючих.

Разом із тим особливості аграрного виробництва, сезонний характер проведення робіт, ризик значних втрат у процесі виробництва не з вини сільськогосподарських товаровиробників зробили з останнього суб’єктом фінансових відносин особливого роду.

Таким чином, правове регулювання фінансових відносин за участю сільськогосподарських підприємств має певні особливості, які ґрунтуються на загальних напрямах державного регулювання сільського господарства і здійснення державної підтримки даної галузі [3, с. 23]. Отже, низка особливостей, притаманних фінансовим відносинам сільськогосподарських товаровиробників за участю держави, місцевих органів влади і самоврядування, банківських, податкових, страхових установ та організацій вимагають теоретичного осмислення з позиції аграрного права. Все це дасть змогу створити належні правові засади для ефективного й сталого функціонування сільського господарства. Саме специфіка сільськогосподарської діяльності, яку здійснюють суб'єкти аграрного виробництва, з урахуванням джерел правового регулювання механізму реалізації їх інтересів, визначають важливість вивчення аграрно-правового регулювання фінансових відносин за участю сільськогосподарських підприємств в умовах ринку.

Необхідно зазначити, що питання правового регулювання фінансових відносин в сільському господарстві так чи інакше розглядали у своїх працях багато представників аграрно-правової науки. О.В. Гафурова слушно зазначає, що в сучасних умовах побудова ефективної системи оподаткування сільського господарства повинна розглядатися як важливий крок на шляху до створення конкурентоспроможного аграрного сектору, що буде значним внеском у загальний економічний розвиток країни. При цьому автор акцентує увагу тільки на суб’єктах сплати фіксованого сільськогосподарського податку, окремих вимогах до платників, об'єктів і ставці, порядку нарахування та сплати зазначеного податку [4, с. 453–462]. Поза увагою О.В. Гафурової залишилися питання кредитування, розрахунків, касових операцій та ін.,

що утворюють систему фінансових відносин за участю сільськогосподарських підприємств.

Т.В. Курман також не досліджує важливі питання щодо системи фінансових відносин у сільському господарстві за участю товаровиробників аграрної продукції, окрім одного – це правове регулювання оподаткування у сільському господарстві [5, с. 74–77].

Актуальність та багатоаспектність питань фінансової діяльності сільськогосподарських підприємств і її правове регулювання обумовили інтерес до них О.М. Пащенка. У зв'язку з цим слушною є думка науковця, що саме наявність законодавчого закріплення розмаїття форм суб'єктів аграрного господарювання, заснованих на різних формах власності, стала головною передумовою розвитку ринкового механізму регулювання фінансової діяльності сільськогосподарських підприємств. У процесі набуття й реалізації суб'єктами аграрного господарювання фінансових правомочностей виникають відповідні фінансові правовідносини. Фінансові правовідносини сільськогосподарських підприємств поділяються на внутрішні та зовнішні.

О.М. Пащенко зазначає, що до внутрішніх належать фінансові відносини із забезпечення встановленої законодавством фінансової дисципліни (ведення різноманітних форм обліку, звітності, нарахування дивідендів на акції або майнові та земельні паї) на підприємствах. Внутрішні фінансові відносини сільськогосподарських підприємств охоплює предмет аграрного права.

На думку автора, зовнішніми фінансовими відносинами сільськогосподарських підприємств є їх відносини з фінансовими органами держави, а також відносини, в яких підприємство є засновником нових суб'єктів господарювання, і фінансові відносини, пов'язані зі здійсненням розрахунково-кредитних і касових операцій сільськогосподарських підприємств. На відміну від внутрішніх, зовнішні фінансові відносини сільськогосподарських підприємств, як правило, регламентуються нормами цивільного, господарського, адміністративного і фінансового права [6, с. 171–172].

Таким чином, фінансова діяльність сільськогосподарських підприємств характеризується поліструктурністю. У зв'язку з цим виникає питання: чи є правове регулювання фінансових відносин за участю сільськогосподарських підприємств інститутом аграрного права?

Варто звернути увагу на те, що видова різноманітність зазначених відносин об'єктивно впливає на ускладнення правового інструментарію, потрібного для належного регулювання даних відносин. Саме тому удосконалення правових норм і методів правового впливу на фінансові відносини за участю сільськогосподарських підприємств вимагає подальшого розвитку як аграрного права, так і аграрно-правової науки як динамічних соціальних явищ. Останні й повинні дати відповідь на поставлене питання. З цією метою доцільно з'ясувати декілька обставин.

По-перше, необхідно зважити на вплив специфіки аграрного виробництва на правове регулювання фінансових відносин за участю сільськогосподарських підприємств. Саме специфіка аграрного виробництва здійснює прямий і опосередкований вплив на фінансові відносини сільськогосподарських підприємств і на їх правове регулювання. Наприклад, основою фінансових відносин сільськогосподарських підприємств є внутрішньогосподарська фінансова діяльність щодо формування, розподілу, перерозподілу і використання грошових коштів для забезпечення внутрішнього відтворення структурними підрозділами (дільниця, відділення, бригада, цех, ферма тощо) сільськогосподарських підприємств. У такому сенсі учасниками фінансових відносин є не властиві і не відомі фінансовому праву "суб'єкти фінансової діяльності", як внутрішньогосподарські структурні підрозділи сільськогосподарських підприємств. Останні є суб'єктами внутрішньогосподарських фінансових відносин. Діяльність таких підрозділів не є предметом регулювання не тільки фінансового права, а й цивільного, якому відомі тільки дві категорії суб'єктів (юридичні та фізичні особи). Тому фінансові відносини між сільськогосподарським підприємством і його структурними підрозділами є предметом правового регулювання аграрного права.

По-друге, важливо виявити особливості правового статусу сільськогосподарського підприємства як суб'єкта фінансових правовідносин. Відомо, що основою правового статусу сільськогосподарських підприємств як суб'єктів фінансових правовідносини є їх статус в якості виробника сільськогосподарської продукції. Виробництво сільськогосподарської продукції є основною і невід'ємною ознакою сільськогосподарського підприємства. Разом з тим наявність доходу від реалізації сільськогосподарської продукції є додаткової ознакою. Її слід пов'язувати як з особливостями виробничого відтворення, так і інших сфер діяльності сільськогосподарського підприємства. Тут фінансова діяльність сільськогосподарського підприємства є багатовекторною і носить комплексний характер, а тому накопичення, розподіл і використання фінансових ресурсів пов'язані як з виробництвом, так і з соціальною, трудовою, побутовою, екологічною та іншими сферами.

По-третє, сільськогосподарські підприємства, їх діяльність у негативних природно-кліматичних умовах, незалежно від соціально-політичних і господарсько-ризикованих ситуацій потребує державної підтримки. У багатьох зарубіжних країнах має місце такий підхід. Глобалізація процесів, які відбуваються у світі, а також радикальні соціально-економічні перетворення в Україні і її інтеграція у світову економіку вказують на необхідність проводити комплекс заходів щодо організаційної, правової і фінансової підтримки вітчизняного сільськогосподарського товаровиробника. Все це вимагає підвищення ролі органів державної влади та місцевого самоврядування в належній

організації у цілому фінансової діяльності в аграрному секторі економіки, що допоможе ефективно забезпечити внутрішнє виробниче відтворення сільськогосподарських товаровиробників, оптимізувати виконання ними як приватних, так і публічно-правових фінансових зобов'язань, що виникають на підставі законів або договорів.

По-четверте, особливості правовідносин у сфері фінансової діяльності сільськогосподарських підприємств проявляються: а) в обумовленості й залежності від специфіки такого складового сектора економіки, як сільське господарство; б) у наявності особливої сфери функціонування (зовнішня та внутрішньогосподарська); в) у наявності особливих суб'єктів; г) у наявності специфічних об'єктів правовідносин (грошові кошти); д) у подвійності (дуалізмі) правової природи даних відносин (з одного боку, домінує владність у відносинах з державою, а з другого – паритетність і договірний характер у відносинах з фінансово-кредитними інститутами).

Викладене дає змогу зробити висновок про наявність правового інституту «Правове регулювання фінансових відносин за участю сільськогосподарських підприємств» в аграрному праві. Під ним слід розуміти систему правових норм, які регулюють комплекс відносин, у межах яких відбувається рух грошових коштів сільськогосподарських підприємств. Норми, які регулюють фінансові відносини сільськогосподарських підприємств за участю органів державної влади, місцевого самоврядування і фінансово-кредитних інститутів, доцільно об'єднувати в самостійний інститут аграрного права. При цьому необхідно враховувати існуючі норми податкового, фінансового, банківського й цивільного права. У такій якості норми зазначеного інституту врегулюють ті фінансові відносини, які врахують специфіку й особливості аграрного виробництва, а також у цілому врегулюють фінансову діяльність як важливий напрям у досягненні сталого й ефективного аграрного виробництва.

В умовах, коли правову основу фінансової діяльності сільськогосподарських підприємств становить розгалужений комплекс нормативно-правових актів, які належать до різних галузей законодавства, а аналіз чинної практики функціонування аграрного виробництва вказує на об'єктивну потребу в особливому правовому регулюванні зазначених відносин, необхідно й доцільно формувати даний комплексний правовий інститут у рамках аграрного права. Формування такої правової спільності допоможе охопити увесь механізм руху грошових коштів з урахуванням захисту інтересів сільськогосподарських підприємств.

Список літератури:

1. Ханнанов Р.А. Государственное регулирование устойчивости аграрного производства / Р.А. Ханнанов, Т.Р. Ханнанова. – Уфа : Гилен, 1997. – 137с.

2. Зенкова И. Инвестирование АПК и новые формы хозяйствования / И. Зенкова // АПК: экономика, управление. – 1991. – № 2. – С. 17–23.

3. Аграрное право: учеб. / под ред. С.А. Боголюбова, Е.Л. Мининой. – М. : Эксмо, 2008. – 368 с.

4. Аграрне право України: підруч. / В.М. Єрмоленко, О.В. Гафурова, М.В. Гребенюк [та ін.] ; за заг. ред. В.М. Єрмоленка. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 608 с.

5. Аграрне право: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В.П. Жушман, В.М. Корнієнко, Г.С. Корнієнко та ін. ; за ред. В.П. Жушмана та А.М. Статівки. – Х. : Право, 2010. – 296 с.

6. Аграрне право України: підруч. / за ред. О.О. Погрібного. – К. : Істина, 2004. – 448 с.

Исследуются отдельные проблемные вопросы правового регулирования финансовых отношений при участии сельскохозяйственных предприятий; определено и обосновано, что в аграрном праве сформирован институт «Правового регулирования финансовых отношений при участии сельскохозяйственных предприятий».

Финансовые отношения, сельскохозяйственные предприятия, правовой институт.

The article presents the researches of the separate problem questions of the legal regulation of financial relations with participation of agricultural enterprises; it is grounded, that institute of the «Legal regulation of financial relations with participation of agricultural enterprises» is formed in agrarian law.

Financial relations, agricultural enterprises, legal institute.

УДК 349.42

НОВЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СІЛЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ КООПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ

В.Ю. УРКЕВИЧ, ***доктор юридичних наук, доцент, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»***

У статті здійснено аналіз положень нової редакції Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію», що набрала чинності 19 січня 2013 року. Наведено характеристику змісту Закону, порівняно окремі його положення з правовим регулюванням сільськогосподарської кооперації, що існувало раніше.

Кооператив, сільськогосподарський кооператив, сільськогосподарський виробничий кооператив, сільськогосподарський обслуговуючий кооператив.

Сільськогосподарські кооперативи є яскравими суб'єктами аграрних відносин, являючи собою як об'єднання сільських мешканців з метою спільного виробництва аграрної продукції, так і самих сільськогосподарських товаровиробників з метою організації надання різноманітних послуг. Вивчення правових питань функціонування сільськогосподарської кооперації має важливе значення не лише для подальшого розвитку доктрини аграрного права, а й для вирішення правозастосовчих проблем, адже розвиток кооперації на селі останніми роками проголошено одним із пріоритетних напрямів державної аграрної політики.

Правове регулювання сільськогосподарської кооперації протягом понад 15 років здійснювалося нормами спеціального нормативного акта – Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 17 липня 1997 р., № 469/97-ВР [1; 1997. – № 39. – Ст. 261]. Питання правового статусу сільськогосподарських кооперативів, проблеми їх створення й функціонування за нормами названого закону доволі детально вивчалися в аграрно-правовій літературі. Так, можна назвати наукові праці В.І. Семчика [6; 7], Н.І. Титової [4; 9], В.Ю. Уркевича [10], В.І. Федоровича [11], Я.З. Гаєцької-Колотило [2], О.В. Гафурової [3] та інших дослідників. Однак Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 20 листопада 2012 р., № 5495-VI [5], що набрав чинності 19 січня 2013 року, названий закон було викладено у новій редакції, яка поки що в науковій юридичній літературі не аналізувалася. Зазначене свідчить про новизну та актуальність теми даної наукової статті.

© Уркевич В.Ю., 2013

Мета даної статті – аналіз новел правового регулювання сільськогосподарської кооперації в Україні згідно із Законом «Про внесення змін до Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 20 листопада 2012 р., № 5495-VI (далі – Закон), порівняння його приписів із правовою регламентацією кооперації на селі, що існувала раніше.

Переходячи до основного викладу, зазначимо, що відповідно преамбули, Закон визначає правові, організаційні, економічні та фінансові особливості утворення і діяльності сільськогосподарських кооперативів. Загалом Закон містить усього 16 статей (на відміну від 38 у попередній редакції), які розподілені у шістьох розділах: загальні положення, сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи, сільськогосподарські виробничі кооперативи, держава і кооперація, право власності на пай, прикінцеві та перехідні положення. Охарактеризуємо окремі положення Закону.

Передусім у ст. 1 Закону наведено визначення термінів, що в ньому вживаються, а саме: кооперативні виплати у сільськогосподарському обслуговуючому кооперативі, правила внутрішньогосподарської діяльності кооперативу, сільськогосподарська кооперація, сільськогосподарський виробничий кооператив, сільськогосподарський кооператив, сільськогосподарський обслуговуючий кооператив, участь у господарській діяльності сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу. Так, сільськогосподарський кооператив визначено як юридичну особу, утворену фізичними та/або юридичними особами, які є виробниками сільськогосподарської продукції[2], що добровільно об'єдналися на основі членства для провадження спільної господарської та іншої діяльності, пов'язаної з виробництвом, переробкою, зберіганням, збутом, продажем продукції рослинництва, тваринництва, лісівництва чи рибництва, постачанням засобів виробництва і матеріально-технічних ресурсів членам цього кооперативу, наданням їм послуг з метою задоволення економічних, соціальних та інших потреб на засадах самоврядування. Порівняно із поняттям «сільськогосподарський кооператив», що існувало раніше у розглядуваній дефініції уточнено предмет та напрямки діяльності сільськогосподарських кооперативів, що слід визнати позитивним моментом. Однак у ньому бракує вказівки на пайовий характер майна сільськогосподарського кооперативу, а це є істотною ознакою будь-якого кооперативу.

[2] Статтею 1 Закону України «Про сільськогосподарський перепис» від 23 вересня 2008 р., № 575-VI [1; 2009. – № 9. – Ст. 115] виробники сільськогосподарської продукції визначаються як юридичні особи всіх організаційно-правових форм господарювання та їх відокремлені підрозділи, фізичні особи (фізичні особи - підприємці, домогосподарства), які займаються сільськогосподарською діяльністю, передбаченою класифікацією видів економічної діяльності, мають у володінні, користуванні або розпорядженні землі сільськогосподарського призначення чи сільськогосподарських тварин.

Сільськогосподарський виробничий кооператив зараз легально констатується як сільськогосподарський кооператив, що утворюється шляхом об'єднання фізичних осіб, які є виробниками сільськогосподарської продукції, для провадження спільної виробничої або іншої господарської діяльності на засадах їх обов'язкової трудової участі з метою одержання прибутку. Зазначимо, що як і в попередній редакції, у чинній нині залишилась вказівка на обов'язковість належності фізичних осіб – членів сільськогосподарського виробничого кооперативу до виробників сільськогосподарської продукції (щоправда у попередні редакції закону їх іменували «сільськогосподарськими товаровиробниками»). На недоречність цього неодноразово зверталася увага в аграрно-правових джерелах, адже фізичні особи й об'єднуються у виробничий кооператив саме з метою спільного виробництва сільськогосподарської продукції. Якщо ж вони вже мають статус сільськогосподарського товаровиробника (виробника сільськогосподарської продукції) і займаються виробництвом такої продукції, то втрачається сам сенс їх об'єднання у сільськогосподарський виробничий кооператив. Більше того, у наведеному понятті чомусь зникла вказівка на предмет діяльності такого кооперативу.

Істотно відрізняється наведене у Законі від визначення поняття «сільськогосподарський обслуговуючий кооператив», яке існувало раніше. Зараз він цілком логічно констатується як сільськогосподарський кооператив, що утворюється шляхом об'єднання фізичних та/або юридичних осіб – виробників сільськогосподарської продукції для організації обслуговування, спрямованого на зменшення витрат та/або збільшення доходів членів цього кооперативу під час провадження ними сільськогосподарської діяльності та на захист їхніх економічних інтересів.

Категорія «участь у господарській діяльності сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу», вміщена у ст. 1 Закону, в цілому відповідає аналогічному поняттю, що існувавшоло раніше, а поняття «кооперативні виплати у сільськогосподарському обслуговуючому кооперативі» закріплені у розглядуваному Законі вперше як повернення членам кооперативу частини попередньо надлишково сплаченої вартості наданих кооперативом послуг щодо їх фактичної вартості, які розподіляється за результатами фінансового року між його членами.

Інші терміни, що містяться у Законі, ним самим не визначені, проте вони вживаються у значенні, встановленому в Законі України «Про кооперацію» від 10 липня 2003 р., № 1087-IV [1; 2004. – № 5. – Ст. 35].

Стаття 2 Закону визначає законодавство, що регулює діяльність сільськогосподарських кооперативів. Це: Конституція України, Цивільний, Господарський, Податковий і Земельний кодекси України, інші нормативно-правові акти. А у її ч. 2 прямо зазначено, що загальні принципи, поняття та норми утворення, забезпечення функціонування, управління та ліквідації сільськогосподарського кооперативу і кооперативних об'єднань, контроль за їх діяльністю, права та обов'язки їх

членів, формування майна, фондів, цін і тарифів на продукцію та послуги, а також трудові відносини у таких кооперативах та об'єднаннях регулюються Законом України «Про кооперацію». Звідси можна зробити висновок, що законодавець зараз пішов шляхом уніфікації правового регулювання діяльності сільськогосподарських та інших видів кооперативів, оскільки така значна кількість питань функціонування сільськогосподарських кооперативів регламентується тепер нормами загального закону про кооперацію. Це вбачається, не зовсім виправданим, оскільки сільськогосподарські кооперативи мають істотні відмінності як у їх правовому статусі, так і при здійсненні господарської діяльності, що мають враховуватися законодавством.

Згідно зі ст. 3 Закону, за цілями, завданнями і характером діяльності сільськогосподарські кооперативи поділяються на такі типи (раніше – види): обслуговуючі та виробничі.

Вимоги до статуту сільськогосподарського кооперативу вміщено у ст. 4 Закону, за якою статут кооперативу розробляється відповідно до вимог ст. 8 Закону України «Про кооперацію», а Примірні статути сільськогосподарських кооперативів – центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної аграрної політики, тобто Міністерством аграрної політики та продовольства України. Нагадаємо, що свого часу названим Міністерством наказом від 26 червня 2003 р. № 191 «Про затвердження примірних статутів сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу» вже було затверджено Примірний статут сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу та Примірний статут сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу – агроторгового дому.

На відміну від попередньої редакції, зараз у Законі правовому статусу сільськогосподарських обслуговуючих і виробничих кооперативів присвячено окремі розділи. Так, ст. 5 Закону регламентує, що залежно від виду діяльності сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи поділяються на переробні, заготівельно-збутові, постачальницькі та інші. Надалі наводиться визначення їх поняття з вказівкою про те, що у разі поєднання кількох видів діяльності утворюються багатофункціональні кооперативи. У Законі підкреслено, що сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи надають своїм членам також інші послуги, зокрема технологічні, транспортні, меліоративні, ремонтні, будівельні, з ветеринарного обслуговування тварин і племінної роботи, бухгалтерського обліку та аудиту, науково-консультаційного обслуговування.

Закон містить окремі статті щодо членства в сільськогосподарських кооперативах. Так, згідно з ч. 1 ст. 6 Закону засновниками та членами сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів можуть бути юридичні та/або фізичні особи, які: а) є виробниками сільськогосподарської продукції; б) зробили вступний і пайовий внески у розмірах, визначених загальними зборами кооперативу; в) дотримуються вимог статуту; г)

мають право ухвального голосу; д) беруть участь у господарській діяльності кооперативу. На відміну від цього, членами сільськогосподарського виробничого кооперативу можуть бути виключно фізичні особи, які а) виявили бажання об'єднатися для спільної виробничої діяльності на засадах обов'язкової трудової участі та б) внесли вступний внесок і пай у розмірах, визначених статутом кооперативу (ч. 1 ст. 12 Закону).

Звернімо увагу, що на відміну від раніше діючого законодавства, яким визначалося, що засновниками сільськогосподарського кооперативу можуть бути виключно громадяни України та юридичні особи, зареєстровані в Україні, у даний час такої вимоги до них не встановлено. А користуючись загальними приписами ст. ст. 7 та 10 Закону України «Про кооперацію», можна підсумувати, що засновниками й членами сільськогосподарських кооперативів зараз можуть бути як громадяни України, так і іноземці та особи без громадянства, а також юридичні особи України та іноземних держав, які беруть участь у діяльності кооперативів через своїх представників.

Більше того, наведені у законі вимоги до засновників та членів сільськогосподарських кооперативів сформульовані не зовсім коректно. Вважаємо, що умовами дійсного членства в розглядуваних кооперативах мають бути: а) бажання об'єднатися у кооператив; б) вступний внесок у встановлених розмірах (пайові внески мають передаватися кооперативу вже після набуття членства в ньому); в) зобов'язання дотримуватися вимог статуту кооперативу; г) участь у діяльності кооперативу (трудову – у діяльності виробничого, у господарських операціях – у діяльності обслуговуючого). Додатковою умовою членства для фізичних осіб має бути досягнення ними 16 річного віку. Аналогічні вимоги мають висуватися й до засновників сільськогосподарського кооперативу.

З приводу припинення членства Закон містить лише один припис (ч. 3 ст. 6): членство в сільськогосподарському обслуговуючому кооперативі припиняється за умов, передбачених ст. 13 Закону України «Про кооперацію» (випадки добровільного виходу з нього, припинення трудової участі в діяльності виробничого кооперативу, несплати внесків у порядку, визначеному статутом кооперативу, смерті члена кооперативу – фізичної особи, ліквідації члена кооперативу – юридичної особи, припинення діяльності кооперативу), та у разі припинення участі в господарській діяльності сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу протягом двох років поспіль. Щодо сільськогосподарських виробничих кооперативів, то якихось спеціальних приписів стосовно припинення членства Законом не встановлено.

Щодо вступних та пайових внесків членів сільськогосподарських кооперативів Закон містить лише одну ст. 7, і стосується вона чомусь лише обслуговуючих кооперативів. Так, у ній вміщено загальновідомі положення, що вступні внески сплачуються членами сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу у порядку,

встановленому статутом, та зараховуються до неподільного фонду кооперативу. Пайовий же внесок члена сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу формується з його паю та додаткових паїв (як це некоректно вказано у Законі, насправді – з обов'язкового та додаткових пайових внесків). При цьому в обслуговуючих кооперативах розміри пайових внесків кожного члена мають визначатися пропорційно до його участі у господарській діяльності кооперативу відповідно до запланованого обсягу і вартості послуг, що надаються кооперативом, а у виробничих – в однакових для всіх членів розмірах. Асоційовані члени сільськогосподарських кооперативів здійснюють лише пайові внески.

З приводу внесків членів кооперативу, а також права власності кооперативу та майнових прав його членів (права на пай) Закон більше не містить жодних приписів. Щоправда, до нього включено ст. 14 під назвою «Право власності сільськогосподарського виробничого кооперативу», у якій, незважаючи на її назву, йдеться лише про права власності (користування) кооперативу на землю. Так, згідно з її ч. 1, право власності на землю може набуватися сільськогосподарським виробничим кооперативом шляхом внесення до пайового фонду земельних ділянок його членами, а також придбання земельних ділянок за договорами купівлі-продажу, дарування, міни, іншими правочинами. А ч. 2 розглядуваної статті уточнює, що право власності на землю та право користування земельною ділянкою набуваються сільськогосподарським виробничим кооперативом відповідно до Земельного кодексу України. Незважаючи на те, що свого часу Н.І. Титова звертала увагу на недостатність подібних приписів та відсутність належної правового регламентації земельних відносин у сільськогосподарських кооперативах у Земельному кодексі України [8, с. 75], нова редакція Закону ситуацію жодним чином не виправила.

Також слід згадати, що розділ V Закону, який іменується «Право власності на пай» (і це незважаючи на доведену науковцями неможливість паю перебувати у власності, бути об'єктом цього речового права), містить окрему ст. 16 «Процедура повернення пайового внеску у вигляді земельної ділянки члену кооперативу». Проте її зміст лише закріплює відоме і раніше положення, що у разі виходу, виключення з кооперативу чи ліквідації кооперативу фізична чи юридична особа, яка внесла свій майновий пай у кооператив у формі земельної ділянки, отримує його виключно у формі земельної ділянки, тобто в натурі (на місцевості). У разі ліквідації кооперативу майновий пай у формі земельної ділянки не може бути використаний для виплати заробітної плати працівникам, виконання зобов'язань перед бюджетом, банками та іншими кредиторами. Наведена норма не дає відповіді на давно назрілі запитання: земельна ділянка якого розміру має повертатися особі при припиненні членства; якої якості мають бути ґрунти, розташовані на такій земельній ділянці; яке цільове призначення повинні мати ці землі; як бути у тому випадку, коли кооператив просто не має землі, яку слід повернути

колишньому членові? Як і раніше, відкритими залишаються питання щодо документів, якими має опосередковуватися таке повернення землі й щодо правовстановлюючого документа, який має набути колишній член кооперативу на землю, отриману від нього. Питання ж передачі (й повернення) земельних пайових внесків у вигляді права користування землею, права на земельну частку (пай) Закон зовсім не регламентує.

Новелою Закону є запровадження у діяльність сільськогосподарських кооперативів нового локального правового акта, – правил внутрішньогосподарської діяльності кооперативу. Так, згідно зі ст. 1 Закону, ці правила є нормативним документом, що встановлює вимоги до провадження господарської та іншої діяльності кооперативу відповідно до законодавства й статуту кооперативу. Уточнюється це положення у ст. 8 Закону, згідно з якою правила внутрішньогосподарської діяльності сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу є нормативним документом кооперативу, що встановлює механізм та способи реалізації положень статуту кооперативу з урахуванням особливостей його господарської діяльності. Названі Правила повинні містити такі відомості: а) порядок організації надання послуг членам кооперативу відповідно до переліку видів його діяльності, визначеного статутом; б) вимоги стосовно документального оформлення зобов'язань членів кооперативу перед кооперативом щодо участі у його господарській діяльності; в) механізм визначення розміру додаткового паю кожного члена кооперативу та його сплати, загальної частки пайових внесків асоційованих членів у пайовому фонді кооперативу, розміру та нарахування кооперативних виплат у розрізі видів діяльності кооперативу; г) вимоги щодо ціноутворення та фінансових відносин; д) інші пов'язані з особливостями діяльності кооперативу положення, що не суперечать вимогам законодавства. Примірні правила внутрішньогосподарської діяльності сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу має розробити й затвердити Міністерство аграрної політики та продовольства України. Звернімо увагу на те, що названі Правила Законом передбачені чомусь лише для сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів.

Особливості господарської діяльності сільськогосподарських кооперативів визначені у ст. ст. 9 та 13 Закону. Очевидно, що законодавець намагався передусім «наповнити» реальним змістом проголошений неприбутковий статус обслуговуючих кооперативів. Так, ч. 1 ст. 9 Закону закріплено, що сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи здійснюють обслуговування своїх членів – виробників сільськогосподарської продукції, не маючи на меті одержання прибутку, і є неприбутковими організаціями. А їх неприбутковість діяльності визначається, виходячи із сукупності таких ознак: а) кооператив надає послуги тільки своїм членам; б) члени кооперативу несуть відповідальність за зобов'язаннями, взятими перед кооперативом щодо їх участі у господарській діяльності кооперативу; в) послуги надаються з метою зменшення витрат та/або збільшення доходів членів кооперативу.

Закон регламентує, що сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи не є власниками сільськогосподарської продукції, що вироблена, вирощена, відгодована, виловлена або зібрана (заготовлена) його членами – виробниками сільськогосподарської продукції. Власниками сільськогосподарської продукції, яка заготовляється, переробляється, постачається, збувається (продається) таким кооперативом, є його члени. Такий кооператив може мати у власності майно, відокремлене від майна своїх членів. Дохід сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу може формуватися за рахунок: а) надходжень від його членів у вигляді оплати за надані послуги у процесі виробництва, заготівлі, переробки, постачання сільськогосподарської продукції; б) коштів або майна, які надходять у вигляді пасивних доходів; в) субсидій (дотацій), отриманих з державного та/або місцевих бюджетів для підтримки сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, державних цільових фондів або в межах технічної чи благодійної, у тому числі гуманітарної, допомоги; г) інших не заборонених законом надходжень. При цьому підкреслюється, що надходження, одержані сільськогосподарським обслуговуючим кооперативом від збуту (продажу) сільськогосподарської продукції за дорученням членів цього кооперативу, не є його доходами.

Фінансовим результатом господарської діяльності (чистим доходом) кооперативу є різниця між доходами кооперативу від господарської діяльності та витратами на її провадження. Після виконання зобов'язань сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу та відшкодування збитків за минулі періоди залишок фінансового результату господарської діяльності кооперативу розподіляється загальними зборами у вигляді відрахувань до фондів кооперативу, кооперативних виплат його членам та нарахувань на паї членам кооперативу, у тому числі асоційованим.

Щодо виробничих кооперативів, то єдиною особливістю їх господарської діяльності, яка визначена Законом, є те, що ці кооперативи провадять господарську діяльність, основною метою якої є отримання прибутку, та реалізують свою продукцію за цінами, що встановлюються самостійно на договірних засадах з покупцем, і є суб'єктами підприємницької діяльності (ст. 13 Закону).

Окрім наведеного, Закон ще містить положення про кооперативні об'єднання сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів (ст. 10), припис щодо можливості реорганізації таких кооперативів лише в інший сільськогосподарський обслуговуючий кооператив, а кооперативного об'єднання – лише в інше кооперативне об'єднання (ст. 11), а також норми щодо державної підтримки обслуговуючих кооперативів. Так, у ст. 15 Закону визначено, що основними завданнями державної політики з підтримки сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів є створення сприятливих умов для їх утворення, становлення і розвитку шляхом формування сприятливої податкової, фінансово-кредитної, інвестиційної політики щодо діяльності сільськогосподарських

обслуговуючих кооперативів та їх членів, а також розроблення механізму їх державної підтримки. Державна підтримка таких кооперативів здійснюється відповідно до державних та регіональних програм за рахунок державного і місцевих бюджетів у порядку, встановленому законом.

Проведене дослідження дає змогу підсумувати, що нова редакція Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» істотно відрізняється від положень, які раніше регламентували правовий статус та діяльність сільськогосподарських кооперативів в Україні. Незважаючи на окремі позитивні моменти (уточнення ознак сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, вміщення норм щодо їх неприбуткового статусу), Закон не позбавлений багатьох вад. Не кажучи вже навіть про вжиття у ньому некоректних термінів (наприклад, «пай» замість «пайовий внесок», «право власності на пай» замість «права на пай» та ін.), Закон здійснив уніфікацію правового регулювання діяльності сільськогосподарських та інших видів кооперативів, що не можна визнати виправданим. Очевидним є необґрунтований ухил законодавця на розвиток в країні саме обслуговуючої кооперації на селі, і майже повне занедбання кооперації виробничої (про це свідчить, наприклад, поміщення у Законі спочатку розділу про сільськогосподарські обслуговуючі, а вже потім – про виробничі кооперативи, вміщення у Закон лише трьох статей щодо особливостей діяльності останніх, поширення заходів державної підтримки лише на обслуговуючі кооперативи). Закон так і не врегулював особливості членських відносин саме у сільськогосподарських кооперативах, фактично не висвітлив регламентування таких визначальних для даних суб'єктів відносин, як земельні, що виникають при передачі земельних пайових внесків та поверненні земельних паїв. Все це дає змогу зробити висновок про майбутню низьку ефективність дії значної кількості норм Закону й відсутність у ньому дієвих механізмів розвитку сільськогосподарської кооперації в Україні.

Перспективою подальших наукових розвідок у напрямі порушених проблем може бути використання отриманих результатів у майбутніх дослідженнях, а також характеристика окремих аспектів функціонування сільськогосподарських кооперативів за законодавством України.

Список літератури:

1. Відомості Верховної Ради України.

2. Гаєцька-Колотило Я.З. Організаційно-правові форми сільськогосподарської кооперації в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Я.З. Гаєцька-Колотило. – К., 2003. – 22 с.

3. Гафурова О.В. Сільськогосподарські виробничі кооперативи: права та обов'язки членів: моногр. / О.В. Гафурова. – К. : Изд-во МАУП, 2006. – 200 с.

4. Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України : наук.-навч. посіб. / за ред. Н.І. Титової. – Львів : Вид-во ПАІС, 2005. – 368 с.

5. Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Ст. 148.
6. Семчик В. Кооперація – шлях відродження села / В. Семчик // Голос України. – 2003. – № 72 (3072). – С. 18, 19.
7. Семчик В.І. Організаційно-правові засади діяльності сільськогосподарської кооперації / В.І. Семчик // Правова держава: Щоріч. наук. пр. – К. : Ін Юре, 1998. – Вип. 9. – С. 208–214.
8. Титова Н. Новий земельний кодекс України: позитивні та негативні аспекти / Н. Титова // Право України. – 2002. – № 4. – С. 70–76.
9. Титова Н. Права членів сільськогосподарських кооперативів: тенденції та проблеми їх законодавчого забезпечення / Н. Титова // Право України. – 2000. – № 2. – С. 25–27.
10. Уркевич В.Ю. Становлення сільськогосподарських кооперативів в умовах ринкової економіки України: деякі правові аспекти: монографія / В.Ю. Уркевич. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2004. – 120 с.
11. Федорович В.І. Правове регулювання створення, реорганізації і ліквідації сільськогосподарських кооперативів: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В.І. Федорович. – Львів, 1998. – 18 с.

В статье осуществлен анализ положений новой редакции Закона Украины «О сельскохозяйственной кооперации», которая вступила в силу 19 января 2013 года. Охарактеризовано содержание Закона, проведено сравнение его отдельных положений с правовым регулированием сельскохозяйственной кооперации, существовавшим ранее.

Кооператив, сельскохозяйственный кооператив, сельскохозяйственный производственный кооператив, сельскохозяйственный обслуживающий кооператив.

The article presents the analysis of the provisions of the new Law of Ukraine «On Agricultural Cooperation», which entered into force on 19 January 2013. Characterized by the content of the law, a comparison of the individual provisions of the legal regulation of agricultural cooperation that existed previously.

Cooperatives, agricultural cooperative, agricultural production cooperative, agricultural service cooperative.

УДК 349.42:316.42

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ КУЛЬТУРИ НА СЕЛІ

О.В. ГАФУРОВА, ***кандидат юридичних наук, доцент, Національний університет біоресурсів і природокористування України***

Стаття присвячена дослідженню нормативно-правового регулювання розвитку культури у сільські місцевості. Особлива увага приділяється проблемі утримання закладів культури на селі та їх кадровому забезпеченню.

Соціальна інфраструктура села, заклади культури, базова мережа, сільські бібліотеки, клубні заклади, працівники культури.

За всі часи свого існування село завжди залишалось колискою духовної культури української нації. На сьогодні мешканці села значно обмежені у доступі до комп'ютерних технологій, освітянських, культурних та професійних програм.

З метою забезпечення прав громадян на отримання якісних послуг, які надаються закладами культури, законодавством встановлені державні соціальні нормативи у цій сфері. До них включаються: перелік та обсяг безоплатних послуг, які надаються населенню; показники якості надання населенню послуг; нормативи забезпечення населення закладами, підприємствами, організаціями та установами культури (ст. 13 Закону України **«**Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5 жовтня 2000 р.). Як зазначається у науковій літературі, кількість закладів культури у сільській місцевості в декілька разів перевищує аналогічний показник в містах, але якість відповідних послуг в сільських бібліотеках та клубах, їх пропускна здатність, відсоток охоплення населення не можуть навіть порівнюватись з міськими [1, с. 166]. Проблеми з фінансуванням, неукомплектованість цих закладів спеціалістами, неспроможність значної частини сільського населення дістатись закладу культури, а також сплатити ринкову вартість послуги, призводить до нереалізованості культурних прав селянами. Тому, особливої уваги заслуговує вирішення проблеми збереження, відродження і розвитку традиційної культури.

Мета цієї статті полягає у досліджені нормативно-правового регулювання розвитку культури у сільські місцевості. Особлива увага приділяється проблемі утримання закладів культури на селі та їх кадровому забезпеченню.

Серед наукових розробок, присвячених дослідженю соціальної сфери села, у тому числі розвитку культури, необхідно виділити праці

© Гафурова О.В., 2013

провідних науковців у галузі аграрного права, таких як В.М. Єрмоленко, М.І. Козиря, О.О. Погрібний, А.М. Статівка, Н.І. Титова, В.З. Янчук та інші.

За радянських часів забезпеченням культурних потреб селян мали опікуватись сільськогосподарські підприємства. Слід звернути увагу, на те, що у важкі воєнні часи держава зобов'язувала колгоспи дбати про розвиток культури на селі. Так, у постанові РНК РРФСР «Про заходи щодо покращення роботи хат-читален, сільських клубів та районих будинків культури і бібліотек» від 30 листопада 1944 р. вказувалось, що колгоспам необхідно, виходячи з власних економічних можливостей, спрямовувати частину на будівництво, ремонт та облаштування культурно-просвітницьких установ [2, с. 230]. Радянська держава приділяла значну увагу розвитку мережі соціально-культурних закладів на селі. Так, у період 60–80-х років дев'ять з кожних десяти клубних новобудов в Україні припадали на сільську місцевість. Причому, якщо до 60-х років основною культурною новобудовою в сільській місцевості був клуб, то в наступні роки на його місце постає палац або будинок культури [3, с. 21]. Зазначені заходи дійсно призвели до поліпшення статистичних показників, але якість послуг, які отримували сільські мешканці продовжувала залишатись низькою.

У результаті аграрної реформи була втрачена значна кількість бібліотек, клубів, інших закладів культури. Територіальні громади в цілому позбулися значної частини соціальної інфраструктури, за допомогою якої формується культурно-освітній рівень і світогляд суспільства. В рекомендаціях парламентських слухань «Про збереження та цільове використання об'єктів соціально-культурного призначення в процесі зміни форми власності суб'єктів господарювання, що їх утримують», схвалених Постановою Верховної Ради України від 22 червня 2004 р. № 1826–IV, зазначається, що основними причинами, які зумовили такий стан, є відсутність концепції розвитку соціально-культурної сфери держави в цілому та окремих регіонів, недостатність правового забезпечення для створення дієвого механізму збереження об'єктів цієї сфери, дефіцит коштів місцевих бюджетів на їх утримання та функціонування, а також незначні обсяги фінансової допомоги з боку держави на ці цілі.

Основною проблемою на селі залишається проблема матеріально-технічного та фінансового забезпечення закладів культури. Зважаючи на практичну відсутність коштів в бюджетах місцевих рад, у сільській місцевості відбувався процес інтенсивного закриття об'єктів соціально-культурного призначення. На цю проблему неодноразово зверталась увага законодавця.

З метою підвищення ролі клубних закладів, збереження й подальшого розвитку культурної інфраструктури українського суспільства та створення сприятливих умов для задоволення культурних потреб громадян України, був прийнятий Указ Президента України «Про державну підтримку клубних закладів» від 21 березня 2000р. № 485. Ним передбачалось, що Кабінет Міністрів України має забезпечити

збереження та функціонування клубних закладів у сільській місцевості, що передаються з балансів колективних сільськогосподарських підприємств, промислових підприємств до комунальної власності (п. 1). Зупинити процес закриття, а також відновити діяльність раніше закритих і відкрити нові заклади соціально-культурного призначення передбачалося Державною програмою розвитку соціальної сфери села, затвердженою Указом Президента України від 15 липня 2002 р. № 604 (Р. І). Постановою Верховної Ради України від 6 вересня 2005 р. № 2794, було встановлено, що є неприпустимим закриття у тому числі шкіл, клубів, інших об'єктів соціально-культурного призначення в сільській місцевості без відповідного рішення територіальної громади (п. 1). Крім того, постановою Верховна Рада України від 8 лютого 2012 р. № 4356–VI запроваджено мораторій на закриття державних і комунальних закладів культури у сільській місцевості. Кабінету Міністрів України доручено вжити невідкладних заходів щодо зміни умов фінансування державних і комунальних закладів культури у сільській місцевості (п. 2). Тим не менш, не дивлячись на вказані заходи, зазначені процеси на селі продовжуються.

Звісно надання культурних послуг населенню на рівні державних соціальних стандартів має здійснюватись за умови фінансування вказаних об’єктів з Державного і місцевих бюджетів. Для їх належного утримання необхідне також налагодження співпраці між органами місцевого самоврядування і приватними інвесторами. Місцеві ради повинні створювати максимально сприятливі умови для залучення приватних інвестицій в соціальний розвиток села, зокрема шляхом надання суб'єктам господарювання можливостей щодо отримання певної вигоди (за рахунок набуття прав на земельні ділянки, природні ресурси, встановлення пільгового режиму оподаткування тощо), а також за рахунок реалізації нематеріальних інтересів інвесторів [4, с. 191] (моральне стимулювання). Заохочувати сільськогосподарські підприємства до участі у державно–приватному партнерстві.

З метою забезпечення розвитку культури та доступу громадян до культурних благ, Законом України «Про культуру» від 14 грудня 2010 р. передбачено формування базової мережі закладів культури. На органи місцевого самоврядування у сільській місцевості законодавством покладено обов’язок щодо формування базової мережі закладів культури місцевого рівня. До них належать комунальні заклади культури (бібліотеки, музеї, галереї, заповідники, виставкові зали, мистецькі колективи, кінотеатри, кіновідеопрокатні підприємства, об'єднання, палаци і будинки культури, інші клубні заклади, заклади освіти сфери культури, початкові спеціалізовані мистецькі навчальні заклади, парки культури та відпочинку тощо) (п. 2 ст. 23 вищезазначеного Закону). Існуючі заклади комунальної форми власності автоматично включено до базової мережі закладів культури місцевого рівня (п. 2 ст. 22 та п. 2 ст. 23). Також Законом України «Про культуру» встановлені гарантії щодо

збереження базової мережі закладів культури**.** Так, виключення закладів культури з базової мережі можливе лише за погодженням із Міністерством культури України (п. 3 ст. 22). Крім того, заклади культури, що забезпечують державні соціальні нормативи у сфері обслуговування населення закладами культури, не підлягають приватизації (п. 3 ст. 20).

Переліки закладів культури базової мережі місцевого рівня затверджують місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (п. 1 ст. 24 Закону України «Про культуру»). Вони формується на підставі Порядку формування базової мережі закладів культури, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2012 р. № 984. Чисельність та структура базової мережі закладів культури визначається та регулюється постановами Кабінету Міністрів України «Про мінімальні соціальні норми забезпечення населення України публічними бібліотеками» від 30 травня 1997 р. № 510 та «Про норми забезпечення населення клубними закладами» від 12 листопада 1998 р. № 1175. Так, у населених пунктах з кількістю жителів від 500 чоловік до 3 тис. чоловік повинна діяти як мінімум одна загальнодоступна бібліотека на території сільської (селищної) ради; у населених пунктах з числом жителів понад 3 тис. чоловік – одна бібліотека на 3–5 тис. чоловік. На території кожної сільської, селищної, міської ради має функціонувати як мінімум один (базовий) клубний заклад. Причому у населених пунктах з чисельністю менше ніж 500 осіб, має бути клуб на 100–150 місць; до 1000 осіб – 150–200 місць. У населених пунктах з кількістю жителів до 200 чоловік запроваджується культурне обслуговування жителів базовим або найближчим клубним закладом; з кількістю жителів понад 200 чоловік, розташованих далі ніж 5 кілометрів від базового (найближчого) клубного закладу, має діяти свій клубний заклад. Зазначені нормативи є орієнтовними і гарантують мінімальну кількість вказаних закладів, які мають діяти на тій чи іншій території або населеному пункті. За рішенням місцевих громад і за наявності коштів в місцевих бюджетах, вони можуть діяти і в поселеннях з меншою кількістю жителів. Так, у Віднові, що поблизу Львова, лише 450 мешканців. За нормами, аби мати книгозбірню – треба півтисячі селян. Коли бібліотеку вирішили закривати, за неї заступилася кожна хата [5].

Крім того, як слушно звертається увага у економічній літературі, зазначені нормативи повинні враховувати необхідність поступового вирівнювання села з містом не тільки за кількістю, а й за якістю послуг, які отримують селяни. Щоб реалізувати цю вимогу, значення багатьох нормативів для сільської місцевості мають бути вищими, ніж для міських поселень [6, с. 137]. Відповідно, необхідною стає розробка таких нормативів саме для сільської місцевості, виходячи із тих особливостей, що існують у сільському способі життя та тих реалій, які склались на селі в процесі реформування.

Для того, щоб зберегти культурні традиції нашого народу, держава має забезпечити подальший розвиток закладів культури, запровадити

нові форми їх діяльності, сприяти широкому доступу до зазначених закладів сільських жителів з наданням пільг малозабезпеченим верствам; сприяти збереженню та активному пропагуванню історико-культурної спадщини; поліпшити кадрове забезпечення закладів культури (п. 8 Р.ІІ Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 1997 р. № 1158).

Серед усіх закладів культури особливе місце займають сільські бібліотеки. Вони найбільш наближені до місцевої громади, є доступними та безкоштовними установами. Кількість користувачів сільськими бібліотеками, незважаючи на суттєві темпи скорочення цих закладів, зменшилася лише на 2–3%, що свідчить про необхідність збереження цих бібліотек. Вони залишаються в своїй більшості єдиними культурно-інформаційними закладами у сільській місцевості [7, с. 6]. Для забезпечення конституційного права кожного жителя села на доступ до інформації, нагальним є вирішення питання матеріально-технічного оснащення бібліотек та впровадження інформаційних технологій. Для повноцінної роботи будь-якій публічній бібліотеці потрібне комп'ютерне оснащення. Проблема може і має бути розв'язана в загальнодержавному масштабі шляхом розробки та реалізації Всеукраїнської програми автоматизації всієї мережі публічних бібліотек [8, с. 182–183].

Що стосується діяльності закладів клубного типу[2], то їх мережа на селі поступово починає відновлюватися. Особливої популярності сьогодні набули культурно-дозвіллєві комплекси. Наприклад, у Рівненській області діє 353 таких комплексів. Створювали їх спільно управління культури, освіти та науки, у справах сім'ї та молоді, фізкультури, спорту та туризму, районні державні адміністрації, центри зайнятості і, звичайно ж, сільські територіальні громади [5]. Метою комплексів є створення цілісної системи обслуговування сільського населення закладами культури, освіти, спорту. Вони сприяють залученню людей до аматорської творчості, раціональному відпочинку, підвищенню рівня знань, якості та ефективності культурно-освітньої роботи, дозвіллєвих заходів.

Якість послуг, що надається закладами культури залежить не тільки від їх технічного оснащення, а, насамперед, від тих спеціалістів, які працюють у цій сфері. Істотним недоліком в організації культурного життя села є укорінена недооцінка значущості праці і низька заробітна плата працівників клубних установ, бібліотек, кінотеатрів [9, с. 82]. Чинне законодавство дає широке трактування поняття «працівник культури» (працівник у сфері культури). Це професійний творчий працівник або працівник закладу культури чи інша фізична особа, яка провадить

[2] До закладів культури клубного типу відносяться: будинки і палаци культури, клуби, народні доми, клуби технічної та художньої творчості, клуби-бібліотеки, центри дозвілля, клуби-кафе, культурно-спортивні центри тощо (п. 6 Примітки до постанови Кабінету Міністрів України від 12 листопада 1998 р. № 1775).

діяльність у сфері культури (ст. 1 Закону України «Про культуру»). Для них законодавством встановлено ряд гарантій, зокрема таким працівникам держава забезпечує роботу на повну тарифну ставку (п. 2 ст. 29 Закону України «Про культуру»). Вирішення цього питання є особливо актуальним, адже практика переведення працівника культури на неповний робочий день в сільській місцевості стала звичайною. Окрім цього, передбачено надбавки і доплати за вислугу років, почесне звання тощо; допомогу на оздоровлення, вирішення соціально-побутових питань. Зазначені категорії осіб, а також пенсіонери з їх числа, мають право на безоплатне отримання у власність земельної ділянки у разі: приватизації земельних ділянок, які перебувають у їх користуванні; одержання земельних ділянок із земель державної і комунальної власності (ст. 118 Земельного кодексу України). Крім того, працівники культури мають право на отримання земельної частки (паю) в процесі приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій. Вони безоплатно одержують у власність земельні ділянки в межах земельної частки (паю) працівника сільськогосподарського підприємства, установи та організації, розташованих на території відповідної ради, але не більше норм безоплатної передачі земельних ділянок громадянам, встановлених законом для ведення особистого селянського господарства (ст. 25 вищезазначеного кодексу). Держава також забезпечує відповідно до законодавства безоплатне користування житлом з опаленням і освітленням у межах установлених норм[3]. Але, кваліфіковані спеціалісти все ж таки не поспішають їхати на село. Тому, сьогодні держава має створювати умови заохочення таких працівників до роботи і проживання на селі. Це можуть бути заходи, спрямовані на отримання безкоштовного житла або пільгових кредитів. Так, наприклад, за радянських часів з метою закріплення спеціалістів у сільських закладах культури молодим спеціалістам, які мали спеціальну освіту і призначались на роботу в заклади культури і кіномережі сільської місцевості, Соцжилбанк міг надати кредит у сумі 1000 крб. на строк до п'яти років на господарське обзаведення [10, с. 168].

Іншою важливою проблемою є створення умов для відродження осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел. Територія, у межах якої історично склався і розвивається відповідно до самобутніх традицій народний художній промисел є осередком народного художнього промислу. Такі осередки визначаються рішенням Міністерства культури України за поданням місцевих органів виконавчої влади та за погодженням з Національною академією наук України і відповідними творчими спілками (ст. 7 вищезазначеного закону). На жаль, до цих пір в

[3] ***На підставі постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення норм користування житлово-комунальними послугами громадянами, які мають пільги щодо їх оплати» від 1 серпня 1996 р. № 879***

Україні не запроваджено єдиного реєстру осередків народного художнього промислу, хоча їх виявлення, обстеження, облік і охорона мала б здійснюватись Міністерством культури України, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Для збереження і розвитку народних художніх промислів, їх осередки, що потребують особливої охорони, Кабінетом Міністрів України можуть бути визнані заповідними територіями народних художніх промислів, охорона і державна підтримка яких здійснюються відповідно до закону (ст. 7 Закону України «Про народні художні промисли») Проте, зазначені території так і не були створені. Хоча, в Україні територіально сформувалися школи традиційного народного мистецтва: Опішня, Решетилівка, Косів, Богуслав, Гаваречина, Петриківка, Дігтярі, Глиняни, Клембівка, які прославили Україну на весь світ.

Зважаючи на вищезазначене, можна погодитись із висновками фахівців, що формування єдиного культурного середовища на селі зумовлює: максимальне збереження існуючого фонду, ресурсне та кадрове його поліпшення, раціональне забезпечення кожного мешканця села послугами культурного спрямування відповідно до установлених стандартів; розвиток культурних центрів, музеїв, парків, заповідників, сприяння широкому доступу до них сільських жителів з наданням пільг малозабезпеченим верствам населення; пошук та запровадження на рівноправних засадах нових форм культурної діяльності, зокрема центрів дозвілля, клубів відпочинку, підліткових клубів, осередків з вивчення фольклору, відновлення обрядового святкування релігійних свят тощо [11, с. 201–202].

Слід звернути увагу на те, що законодавство, яким регулюються відносини у культурній сфері на селі, практично не містить чіткого механізму реалізації та фінансового забезпечення. На наш погляд, важливим є прийняття Державної програми розвитку культури на селі, яка б сприяла комплексному вирішенню зазначених проблем.

Список літератури:

1. Лісовий А.В. Державне регулювання розвитку сільських територій / А.В. Лісовий. – К. : Дія, 2007. – 400 с.

2. Комментарий к Примерному Уставу колхоза // под. ред. М.И. Козыря. – М. : «Юрид. Лит.», 1972. – 304 с.

3. Кривчик Г.Г. Соціальний розвиток українського села у 60–80-ті рр. XX ст. : автореф. дис. … доктора історичних наук : 07.00.01. – Д. : Дніпропетровський національний ун-т, 2002. – 32 с.

4. Єрмоленко В.М. Правові проблеми залучення інвестицій у соціальний розвиток села / В.М. Єрмоленко // Інвестиційна діяльність у сільському господарстві : правові питання : монографія / за ред. В.І. Семчика. – К. : ТОВ Видавництво «Юридична думка», 2008. – С. 181–206.

5. Стан, проблеми та перспективи розвитку державних закладів культури на селі (оглядова довідка за матеріалами преси) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mincult.kmu.gov.ua (дата звернення : 11.03.2013).

6. Прокопа І.В. Соціальна інфраструктура села : формування нового механізму розвитку / І.В. Прокопа. – К. : Інститут економіки НАН України, 1996. – 172 с.

7. Яворівський В. Розвиток сільських бібліотек як інформаційних і культурних центрів / В. Яворівськй (За результатами слухань у Комітеті, що відбулися 18 травня 2011 р.) // Бібліотечна планета. – 2011. – № 3 (53). – С. 6–7.

8. Статівка А.М. Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні / А.М. Статівка. – Х. : Право, 2007. – 208 с.

9. Чичкин А.В. Правовое регулирование социального развития села : монография / А.В. Чичкин. – М. : Издательский дом «Право и государство», 2005. – 216 с.

10. Примірний статут колгоспу : науково-практичний коментар / За ред. В.З. Янчука. – К. : Урожай, 1988. – 304 с.

11. Соціальна інфраструктура села : навчальн. посіб. / за ред. П.Т. Саблука, М.К. Орлатого. – К. : Інститут аграрної економіки УААН, 2002. – 465 с.

Статья посвящена исследованию нормативно правового регулирования развития культуры в сельской местности. Особое внимание уделяется проблеме содержания заведений культуры на селе и их кадровому обеспечению.

Социальная инфраструктура села, учреждения культуры, базовая сеть, сельские библиотеки, клубные заведения, работники культуры.

The article is devoted to research of normatively and legal adjusting of culture development in a countryside. The special attention is paid to the problem of maintenance of rural cultural institutions and their skilled staff.

Countryside social infrastructure, cultural institutions, base network, rural libraries, club establishments, workers of culture.

УДК 349.42:368.5

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХУВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ З ДЕРЖАВНОЮ ПІДТРИМКОЮ

І.В. ГОРІСЛАВСЬКА, ***кандидат юридичних наук, доцент,***
І.В. БОНДАРЧУК, ***студентка 5 курсу юридичного факультету,***
Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті на основі аналізу нормативно-правових актів, що регулюють страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою, досліджуються проблемні позиції та пропонуються способи усунення колізій у правовому регулюванні цього питання.

Страхування, страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою.

Агропромисловий комплекс України є одним із пріоритетних напрямів для запровадження механізмів державної підтримки з метою поліпшення економічних показників держави в цілому. Страхування, як один із найбільш ефективних способів управління ризиками, надає змогу вигідно поєднувати інтереси всіх учасників ринку аграрного страхування та реалізується через аграрні страхові правовідносини [1, с. 28–29], що мають свій набір характерних рис, який відрізняє їх від інших видів зобов'язальних правовідносин.

Правові засади страхування у агропромисловому комплексі досліджувались науковцями економічного спрямування, зокрема: В.Д. Базилевичем, К.С Базилевичем, О.Д. Вовчак, Ю.М. Дьяковою, С.С. Осадцем та іншими. Науково-теоретичним підґрунтям нашого дослідження стали праці таких відомих вітчизняних учених-правознавців у галузі аграрного права, як Н.О. Багай, В.М. Єрмоленко, В.П. Жушман, І.І. Каракаш, Т.Г. Ковальчук, П.Ф. Кулинич, В.Ю. Малий, А.М. Мірошниченко, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич, Н.І. Титова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга, В.З. Янчук та інші.

Метою цієї статті є дослідження колізій правового регулювання страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою.

Теоретично нині діють три варіанти добровільного сільськогосподарського страхування. Перший варіант має особливості лише щодо урожаю сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень. Другий варіант – страхування сільськогосподарських тварин, птиці, кролів, хутрових звірів, бджолосімей, риби та інших водних живих

© Горіславська І.В., Бондарчук І.В., 2013

ресурсів і тваринницької продукції. Третій охоплює страхування будівель, споруд, сільськогосподарської техніки, інших матеріальних цінностей. Проте державна підтримка, що запроваджується Законом України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» [2] стосується лише перших двох варіантів. І лише озима пшениця визнавалась як сільськогосподарська культура, на яку у 2012 р. надавалася компенсація вартості страхових платежів (премій) відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку та умов надання сільськогосподарським товаровиробникам державної підтримки у страхуванні сільськогосподарських культур шляхом здешевлення страхових платежів (премій) і переліку сільськогосподарських культур та видів страхових ризиків (продуктів), на які у 2012 році надається компенсація вартості страхових платежів (премій)» [3].

Страхування урожаю сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень здійснюється на випадок заподіяння збитку внаслідок настання подій (страхових ризиків), передбачених стандартним страховим продуктом.

При страхуванні урожаю сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень страхова вартість урожаю розраховується шляхом множення площі посіву сільськогосподарських культур і посадок багаторічних насаджень на середню врожайність за останні п’ять років, що передують року страхування, та множення на ціну одиниці вирощеної продукції, встановлену для цілей страхування центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну аграрну політику.

Середня врожайність розраховується за даними про фактичний збір вирощеної продукції з одного гектара у центнерах за останні п’ять років, що надаються сільськогосподарським товаровиробником. У разі якщо сільськогосподарський товаровиробник здійснює свою діяльність менше п’яти років, рівень врожайності для розрахунку страхової вартості визначається відповідно до середніх даних по району, в якому розташовані посіви сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень, що підлягають страхуванню.

Ціна одиниці вирощеної продукції розраховується та доводиться до відома страховиків та страхувальників Міністерством аграрної політики та продовольства України.

Державна підтримка надається сільськогосподарським товаровиробникам, які: здійснюють виробництво сільськогосподарської рослинницької продукції на території України; уклали зі страховиком договір страхування сільськогосподарської рослинницької продукції з державною підтримкою від сільськогосподарських виробничих ризиків (далі – договір страхування); сплатили страховику страховий платіж за договором страхування у розмірах, розрахованих виходячи із стандартних страхових продуктів; не перебувають на стадії ліквідації та стосовно яких

не порушено справу про банкрутство; не мають прострочену більш як на шість місяців заборгованість перед державним (місцевим бюджетом) та Пенсійним фондом України [3].

Страхування сільськогосподарських культур з державною підтримкою може здійснюватися на весь період вирощування (страховий продукт 1), на період перезимівлі (страховий продукт 2), на весняно-літній період (страховий продукт 3) у разі: вимерзання, випрівання, випирання, льодової кірки; заморозків у повітрі в період формування репродуктивних органів озимої пшениці; граду, удару блискавки; землетрусу; лавини, земельного зсуву, земельного або земельно-водного селю; сильного вітру, пилової бурі, шквалу, смерчу, суховію, видування; сильного дощу, тривалих дощів, повені, паводка, вимокання; посухи у весняно-літній період; зимової посухи або зневоднення на землях, які підлягають примусовому зрошенню або заводненню, ґрунтової кірки, випадіння рослин; епіфітотійного розвитку хвороб рослин; епіфітотійного розмноження шкідників рослин; вторинних хвороб рослин; зневоднення на землях, які підлягають примусовому зрошенню або заводненню, ґрунтової кірки, випадіння рослин; протиправних дій третіх осіб стосовно сільськогосподарських культур.

Нормативне визначення наведених сільськогосподарських ризиків встановлено Національним класифікаттором ДК 019:2010 «Класифікатор надзвичайних ситуацій» (КНС) (далі – Класифікатор) – одним зі складників комплексу національних класифікаторів та розроблено на виконання постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями» (далі – Постанова) [4] і затверджено Наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 11 жовтня 2010 р. № 457). Ведення ДК 019:2010 здійснює Всеукраїнський науково-дослідний інститут цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру МНС України. Визначені цим Класифікатором надзвичайні ситуації є критеріями визнання ризиків катастрофічними. При цьому катастрофічними ризиками визнаються ризикові обставини, які спричиняють пошкодження або знищення більш як 30 відсотків площ рослинницької продукції, що застраховані відповідно до Закону України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» [2]. Однак Постанова, розмежовуючи надзвичайні ситуації на рівні, робить прив’язку до розміру завданих збитків, кількості постраждалих осіб та інше, що неоднозначно співвідноситься із визначенням катастрофічних ризиків. В свою чергу це може призвести до колізії правових норм та ускладнить процес оплати страхових премій для сільськогосподарських товаровиробників.

Для страхування сільськогосподарських культур з державною підтримкою страхувальники подають заявку, що передається Аграрному страховому пулу та головним управлінням агропромислового розвитку

обласних держадміністрацій, за формою, встановленою Мінагрополітики, страховикам та її копію – Міністерству аграрної політики та продовольства Автономної Республіки Крим, управлінню агропромислового розвитку районної держадміністрації та Севастопольській міській держадміністрації у такі строки: для страхового продукту 1 – до 1 жовтня; для страхового продукту 2 – до 15 вересня; для страхового продукту 3 – до 1 березня [3].

Для здійснення компенсації страхових платежів Мінагрополітики утворює комісію з питань надання державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам шляхом здешевлення страхових платежів на 50 % вартості страхового платежу. Для отримання права на компенсацію страхового платежу сільськогосподарські товаровиробники подають протягом п'яти робочих днів після укладення договору страхування до комісій заяву за встановленою Мінагрополітики формою і такі документи:

– копію договору страхування, засвідчену страхувальником;

– копії розрахунково-платіжних документів, що засвідчують суму фактично сплачених страхових платежів;

– довідку про банківські реквізити страхувальника;

– довідку про відсутність (наявність) заборгованості з податків і зборів (обов'язкових платежів) [3].

При страхуванні урожаю сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень збитком є втрати страхувальника від недобору (недоотримання) урожаю в результаті повної або часткової загибелі (втрати, пошкодження) посівів (посадок) та/або урожаю внаслідок настання страхового випадку. Недобір (недоотримання) урожаю визначається як різниця між страховою вартістю урожаю, вказаною в договорі страхування, і вартістю фактично отриманого після настання страхового випадку урожаю.

Обсяг отриманого урожаю визначається за документами його зберігання та/або реалізації страхувальником. Обсяг отриманого урожаю може бути визначений на підставі оцінки, здійсненої на полі страхувальником і страховиком перед збиранням урожаю (біологічна врожайність). Така оцінка здійснюється в обов'язковому порядку на вимогу будь-якої із сторін договору страхування. У разі залучення до оцінки третьої сторони оплата здійснюється стороною, яка вимагала оцінки.

У разі пересівання або підсіву, здійснених з попереднім повідомленням страховика, витрати на ці роботи включаються в розрахунок збитку. Страховик зобов'язаний відповідно до умов договору страхування виплатити страхове відшкодування в обсязі витрат на пересівання або підсів, але не більше страхової суми, до виконання вказаних робіт. Із суми страхового відшкодування, на яку має право страхувальник, вираховуються виплати, здійснені страховиком за пересівання або підсів, і виплачені раніше суми страхового відшкодування.

Розрахунок збитку проводиться страховиком на підставі заяви страхувальника про виплату страхового відшкодування відповідно до умов договору страхування і зазначається страховиком у страховому акті. У разі розбіжностей при визначенні причин і розміру збитку страхувальник і страховик мають право провести незалежну експертизу. Така експертиза проводиться за рахунок сторони, яка вимагала її проведення.

Другий вид добровільного сільськогосподарського страхування, а саме: страхування сільськогосподарських тварин, птиці, кролів, хутрових звірів, бджолосімей, риби та інших водних живих ресурсів і тваринницької продукції, теж передбачає можливість отримання державної компенсації страхових платежів на випадок завдання збитку внаслідок настання подій (страхових ризиків), передбачених стандартним страховим продуктом.

Страхова вартість сільськогосподарських тварин, птиці, кролів, хутрових звірів, бджолосімей, риби та інших водних живих ресурсів і тваринницької продукції визначається виходячи з ціни одиниці продукції, розрахованої Міністерством аграрної політики та продовольства України.

Сільськогосподарські тварини можуть прийматися на страхування за описом або без опису – за загальною кількістю голів у групах [2].

При страхуванні сільськогосподарських тварин за описом загальна страхова вартість тварин визначається шляхом складання страхової вартості усіх застрахованих сільськогосподарських тварин. При страхуванні сільськогосподарських тварин без опису загальна страхова вартість тварин визначається шляхом складання вартості тварин у кожній групі. При цьому вартість тварин у групі визначається шляхом множення середньої вартості однієї тварини у групі на загальну кількість голів у групі.

При страхуванні сільськогосподарських тварин, птиці, кролів, хутрових звірів, бджолосімей, риби та інших водних живих ресурсів і тваринницької продукції збитком є втрати страхувальника від загибелі або вимушеного забою (знищення), травматичного пошкодження або захворювання сільськогосподарських тварин, птиці, кролів, хутрових звірів, бджолосімей, риби та інших водних живих ресурсів і тваринницької продукції, а також втрати від недобору (недоотримання) продукції бджільництва внаслідок настання страхового випадку. Збиток при страхуванні сільськогосподарських тварин, птиці, кролів, хутрових звірів, бджолосімей, риби та інших водних живих ресурсів і тваринницької продукції визначається виходячи з їх страхової вартості. При цьому збиток зменшується на вартість придатної до використання або реалізації продукції (м’ясо, шкура, шерсть, субпродукти тощо) [3].

Якщо страхування тварин здійснювалося без опису і на дату страхової події загальна кількість тварин даного виду та віку у групі виявилася більшою, ніж було застраховано, розмір збитку визначається пропорційно до загальної кількості застрахованих тварин у групі та фактичної кількості тварин даного виду і віку на дату страхової події.

Добровільність страхування сільськогосподарських тварин запроваджена Законом України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою». Відповідні зміни були внесені у Закон України «Про страхування», а саме: серед видів обов'язкового страхування залишили лише страхування тварин (крім тих, що використовуються у цілях сільськогосподарського виробництва) на випадок загибелі, знищення, вимушеного забою, від хвороб, стихійних лих та нещасних випадків у випадках та згідно з переліком тварин, встановленими Кабінетом Міністрів України (ст. 7) [6], проте очевидною є неузгодженість із постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування тварин на випадок загибелі, знищення, вимушеного забою, від хвороб, стихійних лих та нещасних випадків» [7], щодо переліку тварин, які підлягають обов'язковому страхуванню, відносяться племінні тварини, які в свою чергу відповідно до Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» [8] відносяться до категорії сільськогосподарських тварин.

Третій вид добровільного сільськогосподарського страхування охоплює страхування будівель, споруд, сільськогосподарської техніки, інших матеріальних цінностей. Проте державної підтримки у цій сфері не передбачено, а страховики здійснюють його на підставі загальних правил та як один із різновидів майнового страхування від вогневих ризиків та стихійного лиха, від дорожньо-транспортних пригод, крадіжок та інших видів протиправних дій третіх осіб [9, с. 162].

Підсумовуючи, можна зробити наступні **висновки:** удосконалення механізму оплати вартості страхових премій для сільськогосподарських товаровиробників є позитивним фактором для подальшого розвитку агропромислового комплексу, проте він потребує узгодження норм права, які містяться у проаналізованих нормативно-правових актах, що регулюють страхування за участю сільськогосподарських товаровиробників.

Список літератури:

1. Гориславська І. В. Аграрні страхові правовідносини як комплексний інститут аграрного законодавства / І. В. Гориславська // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 9. – С. 28–29.

2. Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою : Закон України від 9 лютого 2012 р. № 4391-VI : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.rada.gov.ua/. – Назва з екрана.

3. Про затвердження Порядку та умов надання сільськогосподарським товаровиробникам державної підтримки у страхуванні сільськогосподарських культур шляхом здешевлення страхових платежів (премій) і переліку сільськогосподарських культур та видів страхових ризиків (продуктів), на які у 2012 році надається компенсація вартості страхових платежів (премій») : постанова Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 813 : [Електронний ресурс]. –Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/. – Назва з

екрана.

4. Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями : постанова Кабінету Міністрів України від 24 березня 2004 року № 368. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/. – Назва з екрана.

5. Про затвердження Порядку визнання ризиків у сільському господарстві катастрофічними та надання і використання бюджетної позики (державної фінансової допомоги) у разі їх виникнення : постанова Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 841: [Електронний ресурс]. –Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/. – Назва з екрана.

6. Про страхування : Закон України від 7 березня 1996 р. № 85/96-ВР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/. – Назва з екрана.

7. Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування тварин на випадок загибелі, знищення, вимушеного забою, від хвороб, стихійних лих та нещасних випадків : постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2003 р. № 590 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/. – Назва з екрана.

8. Про захист тварин від жорстокого поводження : Закон України від 21 лютого 2006 р. № 3447-IV : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/. – Назва з екрана.

9. Вовчак О.Д. Страхування [Текст] : навч. посіб. / Ольга Дмитрівна Вовчак. – Львів : Новий Світ-2000, 2004. – 480 с.

В статье на основании анализа нормативно-правовых актов, регулирующих страхование сельскохозяйственной продукции с государственной поддержкой, исследуются проблемные позиции и предлагаются способы устранения коллизий в правовом регулировании этого вопроса.

Страхование, страхование сельскохозяйственной продукции с государственной поддержкой.

In the scientific article author research on the basis of analysis of normative-legal acts which regulates the insurance of agricultural production with state support. Research problems and propose ways of removal collies in the legal regulation of this subject.

Insurance, insurance of agricultural production with state support.

УДК 349.42: 631.6:347.51

ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ МЕЛІОРАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

М.А. ДЕЙНЕГА, ***кандидат юридичних наук, Національний університет біоресурсів і природокористування України***

У статті досліджено особливості й розкрито специфіку застосування цивільно-правової відповідальності за правопорушення у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення.

Цивільно-правова відповідальність, майнова відповідальність, договірна відповідальність, меліорація земель сільськогосподарського призначення.

Дослідження юридичної відповідальності за правопорушення у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення є вкрай важливим, оскільки являє собою один із найважливіших правових засобів забезпечення дотримання законодавства у цій сфері. До того ж, на думку деяких вчених-юристів, не може бути завершеного наукового дослідження без дослідження юридичної відповідальності [1, с. 150].

Аналіз наукової літератури свідчить про відсутність єдиного розуміння юридичної відповідальності, у тому числі за правопорушення у сфері меліорації земель. Дослідження вказаної проблематики зустрічається лише у наукових працях Н.М. Новіцької та М.В. Краснової. Н.М. Новіцька юридичну відповідальність за порушення законодавства України у сфері меліорації земель визначала як один із видів юридичної відповідальності, а настає внаслідок того, що той чи інший учасник меліоративних відносин, діючи вільно та маючи можливість обрати правильний, вказаний у законі чи договорі варіант поведінки, здійснює діяння, що є правопорушенням [2, с. 73]. М.В. Краснова опосередковано торкалася цього питання у контексті дослідження юридичної відповідальності за порушення лісового законодавства (у частині завдання шкоди захисним лісовим насадженням) [3].

Проаналізувавши наведені наукові дослідження, юридичну відповідальність за правопорушення у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення можна визначити як один із найважливіших правових засобів забезпечення дотримання законодавства у цій сфері, вид юридичної відповідальності, що полягає у встановленні для порушника агромеліоративного законодавства України негативних наслідків як майнового, так і

© Дейнега М.А., 2013

особистісного немайнового характеру, передбачених санкціями правових норм, спрямованого на відновлення порушених прав та нерозривно пов'язаного з негативною реакцією держави на відповідні правопорушення і на суб'єкта, винного у вчиненні такого правопорушення.

Нині у науковому світі існують розбіжності й у питанні щодо видів юридичної відповідальності. Але ж поділ юридичної відповідальності на адміністративну, кримінальну, цивільно-правову, дисциплінарну і матеріальну є аксіоматичним у правовій науці і не потребує доведення. У сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення домінуючими також є заходи адміністративної, кримінальної, цивільно-правової, дисциплінарної і матеріальної відповідальності. Одним із найпоширеніших видів юридичної відповідальності за правопорушення у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення є цивільно-правова відповідальність. Дія цивільно-правової відповідальності у цій сфері в цілому підпорядкована загальним закономірностям дії зазначених видів юридичної відповідальності, однак має певні особливості.

Метою статті є дослідження особливостей і розкриття специфіки застосування цивільно-правової відповідальності за правопорушення у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення.

Цивільно-правова відповідальність – це вид юридичної відповідальності, що полягає у настанні передбачених цивільно-правовою нормою негативних майнових наслідків, які завжди є для правопорушника додатковим майновим обтяженням (додатковими майновими витратами або майновими обов'язками) [4, с. 436]. Види і умови цивільно-правової відповідальності передбачені чинним Цивільним кодексом України [5] (далі – ЦК України).

Правопорушення у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення у межах цього виду відповідальності виражаються у формі або заподіяння майнової шкоди під час проведення меліорації земель сільськогосподарського призначення, або невиконання чи неналежного виконання зобов'язання, визначеного домовленістю сторін – замовників і виконавців меліоративних заходів. У зв'язку з цим, за правопорушення у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення доцільно вести мову про настання таких видів цивільно-правової відповідальності, як майнова і договірна.

Сутність майнової відповідальності у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення полягає в обов'язку фізичних або юридичних осіб відшкодувати шкоду, заподіяну ними особистим немайновим правам та/або майну фізичних або юридичних осіб, у розмірах і порядку, визначених законодавством України [6, с. 34]. Обов'язковою умовою настання майнової відповідальності у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення є наявність

складу правопорушення, а саме: 1) наявність шкоди; 2) протиправна поведінка суб'єкта шкоди; 3) причинний зв'язок між шкодою та протиправною поведінкою суб'єкта шкоди; 4) наявність вини.

У загальнотеоретичному розумінні «шкода» – це зменшення або знищення майнової, немайнової чи іншої сфери потерпілого [4, с. 441]. У теорії цивільного права шкода означає одну з необхідних умов цивільно-правової відповідальності, санкція за яку настає у формі відшкодування збитків. Під шкодою тут розуміють зменшення або втрату (загибель) певного особистого чи майнового блага [7, с. 113].

Враховуючи специфіку відносин, що виникають під час проведення меліорації земель сільськогосподарського призначення, шкода у цій сфері найчастіше завдається природним компонентам, серед яких домінуюче місце посідають земельні й лісові ресурси. Це, у свою чергу, зумовлює наявність у структурі шкоди екологічної складової. Дослідженням екологічної шкоди займалися М.М. Бринчук і М.В. Краснова. Під екологічною шкодою М.М. Бринчук розуміє будь-яке погіршення стану навколишнього середовища, яке виникло внаслідок порушення правових екологічних вимог, і пов'язане з ним будь-яке знищення або зменшення охоронюваного законом матеріального та нематеріального блага, включаючи життя і здоров'я людини, майно фізичних і юридичних осіб [8, с. 494–495]. М.В. Краснова визначає екологічну шкода як погіршення стану навколишнього природного середовища, природних ресурсів і комплексів, інших природних об'єктів унаслідок порушення правових екологічних вимог, зменшення або знищення при цьому екологічних майнових чи екологічних немайнових прав і благ, що охороняються нормами екологічного законодавства, включаючи життя і здоров'я людини, майно фізичних і юридичних осіб [6, с. 96].

Відшкодування екологічної шкоди здійснюється у натуральній та вартісній формах за рахунок власних коштів винної особи або коштів страхових організацій. При цьому до натуральних форм відшкодування шкоди відносять заходи щодо: відновлення еквівалента втраченої кількості та якості природного ресурсу; надання рівноцінного природного ресурсу замість утраченого або виведеного із господарського обороту; відновлення природного ресурсу до вихідного стану на момент заподіяння шкоди тощо. Вважається, що при відшкодуванні шкоди у натуральній формі підписуються відповідні угоди і договори, які регламентують порядок, умови, строки і обсяги компенсаційної передачі потерпілій стороні еквівалента, або адекватного відшкодування природного ресурсу, утраченого внаслідок заподіяння шкоди [6, с. 102].

Однак іноді екологічну шкоду взагалі не можна ліквідувати, тому чинне законодавство України передбачає стягнення з правопорушника відповідних грошових сум, що у подальшому мають спрямовуватися на вжиття природоохоронних заходів. За загальним правилом, заподіювач

майнової шкоди, що виникла внаслідок порушення законодавства, зобов'язаний відшкодувати її у повному обсязі [9, с. 91]. При цьому, особливістю майнової відповідальності за правопорушення у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення є застосування при обчисленні шкоди різноманітних методів: витратного, таксового, розрахункового і нормативного.

Витратний спосіб відшкодування шкоди застосовується на основі даних про витрати, необхідні для здійснення заходів щодо відновлення якості природних ресурсів (земель, лісових угідь тощо) у результаті негативного впливу, викликаного діяльністю підприємств, установ, організацій і громадян [6, с. 358] під час проведення меліоративних заходів. Зокрема, шляхом використання витратного методу відшкодовуються збитки власникам землі та землекористувачам внаслідок погіршення якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей сільськогосподарських угідь, приведення сільськогосподарських угідь у непридатний для використання стан тощо.

Відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам внаслідок погіршення якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей сільськогосподарських угідь у процесі здійснення меліорації відбувається у випадках недодержання вимог законодавства про охорону довкілля, вимог щодо охорони земель, а саме: забруднення земель хімічними речовинами – під час проведення хімічної меліорації земель сільськогосподарського призначення; забруднення земель відходами і стічними водами – під час зрошення; пошкодження і знищення родючого шару ґрунту – під час проведення культуртехнічних заходів, а крім того: пошкодження і знищення об'єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем, порушення установленого режиму використання земель, що особливо охороняються, а також способами, які завдають шкоду здоров'ю населення тощо. Відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам внаслідок приведення сільськогосподарських угідь у непридатний для використання стан у процесі здійснення меліорації здійснюється фізичними та юридичними особами, діяльність яких призводить до негативного впливу на стан земель, розташованих у зоні їхнього впливу [6, с. 358]. Захист прав фізичних і юридичних осіб за порушення земельного законодавства України під час проведення меліорації земель сільськогосподарського призначення передбачений п. г ч. 3 ст. 152 Земельного кодексу України [10] (далі – ЗК України) і здійснюється шляхом відшкодування заподіяних збитків. Підстави та порядок відшкодування збитків встановлені ст. ст. 156, 157 ЗК України.

Таксовий метод оцінки шкоди, спричиненої під час проведення меліоративних заходів, є найпоширенішим і базується на застосуванні такс. У науковій літературі вважається, що такси є ознакою майнової відповідальності у галузі охорони навколишнього природного середовища і однією із форм конкретизації положень цивільного законодавства, яке

встановлює загальні підстави юридичної відповідальності за спричинення шкоди [6, с. 368]. Такси за юридичною природою – це специфічні майново-правові санкції, головною функцією яких є компенсація шкоди, заподіяної неправомірним використанням природних об'єктів. Розмір такс залежить від розміру заподіяної шкоди. Однак, на відміну від санкцій майнової відповідальності, яка передбачає насамперед відшкодування шкоди у натурі й лише у разі неможливості цього – грошову компенсацію, такси містять заздалегідь обчислений і зафіксований у твердій грошовій сумі розмір шкоди [9, с. 93]. Такса виступає як умовна одиниця обчислення заподіяної шкоди, як деякий тариф у грошовому вимірі [6, с. 368].

Суми відшкодування, визначені таксою, мають охоплювати: а) прямі збитки, тобто вартість знищеного або пошкодженого природного ресурсу; б) утрачену вигоду, тобто вартість природних ресурсів, які утворилися б у майбутньому, якби цьому не перешкоджало правопорушення; в) невикористані витрати праці й матеріальних засобів, вкладені у природні ресурси, з метою поліпшення їх стану, підвищення продуктивності тощо; г) майбутні витрати, які доведеться зробити з метою відновлення природної рівноваги [11, с. 5].

Цей метод застосовується переважно при визначенні шкоди, заподіяної лісовим ресурсам, у тому числі захисним лісовим насадженням. Розмір такси як одиниці оцінки шкоди визначається з урахуванням екологічної цінності відповідного виду рослинного світу, витрат, понесених на їхнє утримання, і встановлюється за кожний екземпляр [6, с. 372]. Наприклад, майнова шкода, заподіяна у результаті знищення або пошкодження захисних лісових насаджень, обчислюється за таксами, встановленими постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу» від 23 липня 2008 р. № 665 [12]. Відповідно до п. 1 зазначеної Постанови підприємства, установи, організації та громадяни несуть цивільно-правову (таксову) відповідальність за шкоду заподіяну лісу за незаконне вирубування та пошкодження дерев і чагарників, знищення або пошкодження лісових культур, природного підросту, самосіву, сіянців, саджанців тощо. Крім того, згідно з п. 2 положення зазначеної Постанови застосовуються також для обчислення шкоди, заподіяної знищенням, пошкодженням чи незаконною рубкою окремих дерев, груп дерев, чагарників на сільськогосподарських угіддях, садибах, присадибних, дачних і садових ділянках, що не належать до лісового фонду.

Таксовий спосіб компенсації шкоди у сучасних умовах залишається важливим засобом охорони природних ресурсів під час проведення меліоративних заходів. Однак слід погодитися з Б.Г. Розовським, що такса має відображати реальну, а не удавану шкоду [13, с. 101–102]. Поряд із тим, незважаючи на прогалини у механізмі правового регулювання застосування таксового методу, законодавець поки ще не збирається відмовлятися від його використання [6, с. 374–375].

В основу відшкодування збитків, заподіяних природним ресурсам у процесі здійснення меліорації земель сільськогосподарського призначення, все частіше пропонується брати розрахунковий метод, здатний визначити реальні збитки. Реальні збитки розуміють тут не у сенсі абсолютної шкоди, яку розрахувати практично неможливо, а у сенсі грошових засобів, необхідних для відновлення утрачених властивостей протиправно зіпсованих, погіршених природних ресурсів або для можливої натуральної компенсації їх, а також самого ресурсу при його знищенні [14, с. 78–79]. У науковій літературі пропонується визнавати доказовим і достовірним розрахунковий метод і при визначенні неодержаних доходів, наприклад, від пошкодження або знищення захисних лісових насаджень. Зважаючи, що абсолютну шкоду розрахувати неможливо, пропонується вважати, що це не повинно заважати розраховувати шкоду відносну, тобто ту шкоду, яка доступна оцінці у конкретних історичних умовах [13, с. 95].

У зв'язку з цим у законодавстві дуже часто застосовуються різноманітні методики розрахунку шкоди у випадках відшкодування збитків. Такі методики може затверджувати як сам Кабінет Міністрів України, так і спеціально уповноважені на те органи державної виконавчої влади. Кожна з методик конкретизує склади правопорушень, осіб, які їх можуть вчинити, фактори, що призводять до заподіяння шкоди, і зобов'язує відшкодувати збитки у складі реальної (прямої) шкоди та упущеної вигоди.

Так, при порушенні законодавства України у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення може застосовуватися Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, затверджена наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27 жовтня 1997 р. №171 [15]. Цією Методикою встановлено порядок розрахунку розмірів відшкодування шкоди суб'єктами господарювання та фізичними особами у процесі проведення меліоративних заходів через забруднення земель сільськогосподарського призначення хімічними речовинами, стічними водами, промисловими, побутовими та іншими відходами. Методика застосовується під час встановлення розмірів шкоди від забруднення земель сільськогосподарського призначення, що сталося внаслідок несанкціонованих (непередбачених проектами) скидів (викидів) речовин, сполук і матеріалів, порушення норм використання пестицидів і агрохімікатів, токсичних речовин, відходів тощо. Згідно з Методикою землі сільськогосподарського призначення вважаються забрудненими, якщо в їхньому складі виявлено негативні кількісні або якісні зміни, що сталися у результаті господарської діяльності чи впливу інших чинників. Факти забруднення земель сільськогосподарського призначення встановлюються уповноваженими особами, які здійснюють державний контроль за додержанням вимог природоохоронного законодавства,

шляхом оформлення актів перевірок, протоколів та інших матеріалів, що підтверджують факт забруднення. Відповідно до Методики основою розрахунків розміру шкоди від забруднення земель сільськогосподарського призначення є нормативна грошова оцінка земельної ділянки, яка зазнала забруднення. Розмірною одиницею для розрахунку величини шкоди береться товща землі у 0,2 м. Витрати для здійснення заходів щодо зниження чи ліквідації забруднення земель сільськогосподарського призначення збільшуються залежно від глибини просочування забруднюючої речовини у співвідношенні 10:3 (тобто при збільшенні глибини у 10 разів відносно товщі землі 0,2 м витрати для ліквідації забруднення збільшуються у три рази).

Отже, слід зазначити, що розрахунковий метод обчислення шкоди вважається найбільш виваженим при визначенні шкоди природним ресурсам. Прийняття спеціальних методик розрахунку шкоди викликано складністю процесу обчислення усіх елементів збитків, неможливістю визначити одразу характер та обсяг усіх наслідків заподіяної шкоди. Водночас, застосування методик для розрахунку розміру заподіяної шкоди на практиці не завжди забезпечує реалізацію принципу повної компенсації шкоди, оскільки вартість робіт з відновлення порушеного стану природних ресурсів може значно перевищити розмір стягнень, що обчислюються за методиками [6, с. 395].

При відшкодуванні майнової шкоди, завданої правопорушеннями у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення, нормативний метод майже не застосовується. У його основі лежить застосування економічних нормативів як самостійних величин (показників) для розрахунку і прийняття відповідних норм, наприклад, щодо використання природних ресурсів, зниження (погіршення) їх якості, плати за викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє середовище, в яких враховуються особливості природних ресурсів чи їх комплексу, склад і властивості викидів і скидів, а також затрати, необхідні для ліквідації чи попередження забруднення, відновлення якості природних ресурсів [16, с. 191].

У системі меліоративних відносин правомірно говорити і про договірну відповідальність. Договірна відповідальність у своїй основі має меліоративний договір і настає у зв’язку з невиконанням або неналежним виконанням зобов’язання за цим договором, у вигляді заміни елементів або зміни предмета договору, неякісного здійснення меліоративних заходів, зриву термінів виконання меліоративних робіт тощо. Відповідальність за такі правопорушення настає на підставі та застосовується у порядку, передбаченому у договорі. Зазвичай тут мають місце заходи впливу на правопорушників у вигляді майнових санкцій, конкретний розмір яких встановлюється домовленістю сторін пропорційно загальній договірній вартості або частині вартості виконаного обсягу меліоративних робіт або за іншими критеріями [228, с. 136].

Щодо меліоративних договорів, то конкретними правопорушеннями їх умов замовником є: несвоєчасне надання документальних матеріалів для проектування і будівництва; затримка у наданні устаткування й матеріалів, у розрахунках за виконані роботи; виробничі втрати, збитки, заподіяні устаткуванню або знищення майна підрядника тощо [17, с. 141]. У таких випадках, відповідно до ст. 851 ЦК України, підрядник має право не розпочинати проведення меліоративних заходів, а вже розпочаті роботи зупинити. А за наявності підстав, передбачених ст. ст. 847, 848 ЦК України (наприклад, надання замовником недоброякісного або непридатного матеріалу), підрядник має право: відмовитися від виконання договору підряду та право на відшкодування збитків. Крім того, за несвоєчасний розрахунок за виконані меліоративні роботи, згідно із Законом України «Про відповідальність за несвоєчасне виконання грошових зобов'язань» від 22 листопада 1996 р. [18], підрядник має право вимагати сплати замовником пені у розмірі, що встановлюється за згодою сторін у договорі. Розмір пені обчислюється від суми простроченого платежу та не може перевищувати подвійної облікової ставки Національного банку України, що діяла у період, за який сплачується пеня.

До порушень таких договорів підрядник відносить: несвоєчасне і неякісне закінчення виконаної роботи; затримки в усуненні дефектів проведених меліоративних робіт, у передачі документації по експлуатації покращених ділянок природних ресурсів або комплексів тощо [17, с. 141]. Згідно зі ст. 852 ЦК України якщо підрядник відступив від умов договору підряду, що погіршило роботу, або допустив інші недоліки у роботі, замовник має право за своїм вибором вимагати безоплатного виправлення цих недоліків у розумний строк або виправити їх за свій рахунок з правом на відшкодування своїх витрат на виправлення недоліків чи відповідного зменшення плати за роботу, якщо інше не встановлено договором. За наявності у роботі істотних відступів від умов договору підряду або інших істотних недоліків замовник має право вимагати розірвання договору та відшкодування збитків. Відповідальність підрядника за неналежну якість роботи передбачена ст. 858 ЦК України. Відповідно до цієї статті, якщо робота виконана підрядником з відступами від умов договору підряду, які погіршили роботу, або з іншими недоліками, які роблять її непридатною для використання відповідно до договору або для звичайного використання роботи такого характеру, замовник має право, якщо інше не встановлено договором або законом, за своїм вибором вимагати від підрядника: 1) безоплатного усунення недоліків у роботі в розумний строк; 2) пропорційного зменшення ціни роботи; 3) відшкодування витрат на усунення недоліків, якщо право замовника усувати їх встановлено договором.

У судовій практиці існує велика кількість судових рішень у господарських справах стосовно невиконання або неналежного виконання зобов'язання за меліоративними договорами. Наприклад, рішення

Господарського суду Запорізької області від 25 квітня 2007 р. у справі № 20/134/07 [19] за позовом Запорізького обласного виробничого управління меліорації і водного господарства (надалі – Позивач) до Товариства з обмеженою відповідальністю «Агропромислова компанія «Солоха» (надалі – Відповідач) про стягнення боргу та пені за невиконання умов договору. Відповідно до Договору, укладеного 3 квітня 2006 р. між Позивачем і Відповідачем, Позивач зобов'язувався здійснювати зрошення земель сільськогосподарського призначення, що належать Відповідачу, а Відповідач – своєчасно та у повному обсязі вносити плату за надані послуги. Однак Відповідачем були порушені умови Договору щодо своєчасності оплати наданих послуг. При вирішенні зазначеної справи судом були застосовані норми Цивільного і Господарського кодексу України щодо обов'язку сторін зобов'язання виконувати його належним чином і у встановлені строки. За результатами розгляду справи позов Запорізького обласного виробничого управління меліорації і водного господарства було задоволено повністю і з Товариства з обмеженою відповідальністю «Агропромислова компанія «Солоха» стягнуто суму боргу та суму пені за невиконання умов договору.

Отже, за правопорушення у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення до винних осіб, у частині відшкодування збитків, заподіяних під час проведення меліоративних заходів, доцільно вести мову про настання таких видів цивільно-правової відповідальності, як майнова і договірна. Однією із обов'язкових умов настання майнової відповідальності у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення є наявність у структурі шкоди екологічної складової. У зв'язку із цим, особливістю майнової відповідальності за правопорушення у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення є застосування при обчисленні шкоди різноманітних методів: витратного, таксового, розрахункового і нормативного. Договірна відповідальність у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення у своїй основі має договір на проведення меліоративних заходів і стосується невиконання або неналежного виконання зобов'язання за договором замовником або виконавцем меліоративних заходів.

Список літератури:

1. Чабаненко М.М. Методи правового регулювання аграрних відносин : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / М.М. Чабаненко. – Х., 2005. – 204 с.

2. Новицкая Н.Н. Понятие мелиорации : проблемы правового регулирования / Н.Н. Новицкая // Аграрное и земельное право. – 2006. – № 4. – С. 70–75.

3. Краснова М.В. Правові засади охорони і використання лісів / М.В. Краснова // Екологічне право України. Академічний курс : підруч. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – [2-ге вид.]. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – С. 461–500.

4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [гол. редкол. Ю.С. Шемшученко]. –

К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. – Т. 6 : «Т–Я». – 768 с.

5. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

6. Краснова М.В. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України (теоретико-правові аспекти) : [моногр.] / М.В. Краснова. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008. – 439 с.

7. Зобов'язальне право : теорія і практика : навч. посіб. / [Дзера О.В., Кузнєцова Н.С., Луць В.В. та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 317 с.

8. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды) : учеб. [для высших юридических учебных заведений] / М.М. Бринчук. – М. : Юристъ, 1998. – 688 с.

9. Ковтун О.М. Законодавство України про довкілля : посіб. / О.М. Ковтун. – К. : Прецедент, 2005. – 141 с.

10. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.

11. Завгородня В.Л. Майнова відповідальність за порушення лісового законодавства : автореф. дис. … канд. юрид. наук / В.Л. Завгородня. – К., 2003. – 18 с.

12. Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу : постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 р. № 665 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 56. – Ст. 1868.

13. Розовский Б.Г. Правовое стимулирование рационального природопользования / Б.Г. Розовский. – К. : Наукова думка, 1981. – 238 с.

14. Вовк Ю.А. Советское природоресурсное право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть / Ю.А. Вовк. – Х. : Изд-во Харьковского гос. ун-та, 1988. – 160 с.

15. Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства : наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27 жовтня 1997 р. № 171 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 18. – Ст. 109.

16. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [гол. редкол. Ю.С. Шемшученко]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. – Т. 4 : «Н–П». – 720 с.

17. Сытник В.А. Правовое регулирование мелиорации в Украине : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Сытник Виктор Александрович. – К., 1995. – 178 с.

18. Про відповідальність за несвоєчасне виконання грошових зобов'язань: Закон України від 22 листопада 1996 р. № 543/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 5. – Ст. 28.

19. Рішення Господарського суду Запорізької області від 25 квітня 2007 р. по справі № 20/134/07 : Єдиний державний реєстр судових рішень : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/733389.

В статье исследованы особенности и раскрыта специфика применения гражданско-правовой ответственности за правонарушения в сфере мелиорации земель сельскохозяйственного назначения.

Гражданско-правовая ответственность, имущественная ответственность, договорная ответственность, мелиорация земель сельскохозяйственного назначения.

The article presents the researches of features and specific of applications of the civil responsibility for offence in the field of agricultural land melioration.

Civil responsibility, property responsibility, contractual responsibility, agricultural land melioration.

УДК 336.764.2 351.824.1

ОКРЕМІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕЖИМУ ДЕРЖАВНИХ ЗАСТАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ

Ю.І. КУДРІНА, ***кандидат юридичних наук, Національний університет біоресурсів і природокористування України***

Розглянуто режим державних заставних закупівель сільськогосподарської продукції як один із видів державної підтримки аграрних товаровиробників. Проведено аналіз відповідного законодавства і наукової літератури та внесено пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства з цього питання.

Режим державних заставних закупівель, Аграрний фонд, бюджетна позика, кредитний договір, подвійне складське свідоцтво, державний інтервенційний фонд.

В умовах тривалого поширення кризових явищ в соціально-економічній сфері одним з найбільш вразливих сегментів господарювання залишається аграрний сектор. Так, за відсутності достатніх обігових коштів, за попередні періоди суттєво загострилася ситуація щодо розвитку і стабілізації сільгоспвиробництва та реалізації сільських соціально-економічних програм. Сподівання на те, що з реформуванням колективних сільськогосподарських підприємств й передачею об'єктів соціально-культурної сфери органам місцевого самоврядування проблеми поповнення грошових коштів та покрашення економічного стану суб'єктів аграрного господарювання автоматично будуть вирішені, не справдилися, отже, виникла потреба у становленні ефективності системи кредитування в аграрному секторі економіки. При цьому, можна погодитися з думкою окремих вітчизняних профільних фахівців, зокрема І.П. Сафоновим, що в умовах стійкого погіршення фінансового стану сільськогосподарських підприємств, які фактично вичерпали можливості для самофінансування, кредитування аграрних товаровиробників, у т.ч. із застосуванням режиму заставних закупівель зерна, набуває особливої актуальності [1, с. 218].

Відповідно п.п. 12.2.1 п. 12.2 ст. 12 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» сутність названого режиму полягає в тому, що Аграрний фонд надає бюджетну позику виробнику зерна, яке є об'єктом державного цінового регулювання, під заставу такого об'єкта, що оформлюється переданням кредитору подвійного складського свідоцтва. При цьому, такий механізм може

© Кудріна Ю.І., 2013

запроваджуватися лише за рішенням Кабінету Міністрів України. Сама ж заставна закупівля, що є елементом реалізації визначеного режиму, визначається як зарахування до державного інтервенційного фонду об'єкта державного цінового регулювання - предмета застави у разі, коли бюджетна позика та (або) плата за її використання не були погашені у строк, передбачений договором (п. 2.6. ст. 2 Закону) [2].

Мета статті полягає в дослідженні режиму державних заставних закупівель як одного з видів державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції та аграрного ринку, шляхом аналізу відповідного законодавства та наукової літератури, визначення наявних проблем та внесення пропозицій щодо їх вирішення.

У рамках досліджуваної тематики принципове значення має передбачена нормотворцем у п.п. 9.3.5 п. 9.3 ст. 9 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» виключна компетенція на період дії режиму заставних закупівель окремих об'єктів державного цінового регулювання Аграрний фонду по виконанню від імені держави функцій кредитора [3, с. 375].

Якщо раніше заставні закупівлі сільськогосподарської продукції здійснювалися за допомогою Державного агента із забезпечення заставних закупівель [4, с. 13], який раніше міг належати до широкого кола господарських суб'єктів аграрного профілю, тим чи іншим чином афілійованих з державою. Зі створенням Агарного фонду, стало очевидним, що заставні закупівлі об'єктів державного цінового регулювання є засобом державної підтримки аграрних товаровиробників[2]. Проте, відповідно до положень Закону, вона поширюється лише на виробників зерна. Тобто, іншими словами, таку бюджетну позику не можуть отримати виробники інших, аніж зерно, об'єктів державного цінового регулювання.

Законодавство України містить приписи щодо неможливості отримання бюджетної позики у межах режиму заставних закупівель окремими особами, навіть незважаючи на їх належність до виробників зерна. Отже, п. 12.3 ст. 12 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» передбачено, що бюджетна позика у межах режиму державних заставних закупівель не може бути надана особі, яка: а) має непогашений податковий борг із загальнодержавних

[2] Наприклад, С.І. Марченко визначає державну підтримку сільського господарства як врегульовану нормами права сукупність організаційних, економічних, правових та інших засобів (пільг та переваг), які надаються державою в особі уповноважених органів за рахунок державних ресурсів, або шляхом відмови держави від отримання певних доходів, суб'єктам господарювання, діяльність яких пов'язана з сільськогосподарським виробництвом з метою забезпечення продовольчої безпеки держави, розв'язання соціально-економічних проблем, сприяння соціальному розвиткові сільських територій, відновлення та підтримання екологічної рівноваги територій [5, с. 161].

податків, зборів (обов'язкових платежів), включаючи внески до Пенсійного фонду України чи відрахування до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (крім розстрочених або відстрочених відповідно до закону); б) має прострочену заборгованість за будь-якими видами бюджетних позик або за іншими кредитами (позиками), гарантованими державою; в) перебуває у процесі санації, банкрутства або ліквідації; г) має прострочену заборгованість з виплати орендної плати за земельні паї, орендовані у фізичних осіб – їх власників; ґ) не є сільськогосподарським підприємством.

Приписи Закону України «Про державну підтримку сільського господарства», якими визначено порядок надання бюджетних позик, як елемента заставних закупівель, деталізуються відповідними підзаконними нормативними актами. Зокрема, тривалий час порядок надання таких позик визначався Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання бюджетних позик у межах режиму державних заставних закупівель зерна» від 9 липня 2005 р. № 546 [6], яка втратила чинність згідно Постанови Кабінету Міністрів України «Про запровадження державних форвардних закупівель зерна» від 16 травня 2007 р. № 736 [7]. Зважаючи на дорікання щодо значної кількості документів, які мали подавати аграрні товаровиробники для отримання бюджетних позик у межах режиму заставних закупівель, у 2006 р. Аграрний фонд запропонував спростити процедуру надання бюджетних позик для аграріїв шляхом зменшення кількості довідок, які вони мають надати при оформленні бюджетної позики, що свідчить про реальні дії, спрямовані на поліпшення умов для сільськогосподарського товаровиробника [8, с. 94]. Отже, на сьогоднішній день для отримання бюджетної позики сільськогосподарське підприємство має подати Аграрному фонду такі документи: виписку з Єдиного державного реєстру юридичних та фізичних осіб-підприємців, копію свідоцтва про реєстрацію платника податку на додану вартість, просте чи подвійне складське свідоцтво або видаткову накладну і посвідчення про якість [9].

Згідно п.п. 12.2.1 п. 12.2 ст. 12 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» бюджетна позика в межах режиму заставних закупівель зерна надається Аграрним фондом на підставі кредитного договору, стандартна форма якого розробляється Аграрним фондом та затверджується Міністерством аграрної політики та продовольства України.

Форма названого кредитного договору про бюджетні позики в межах режиму державних заставних закупівель була затверджена наказом Міністерства аграрної політики України «Про затвердження Форми кредитного договору про бюджетні позики в межах режиму державних заставних закупівель» від 15 липня 2005 р. № 318, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 21 липня 2005 р. за № 786/11066 [10]. Відповідно до вказаної Форми, предметом такого договору є надання Аграрним фондом аграрному товаровиробнику (позичальнику) бюджетної

позики в межах режиму державних заставних закупівель відповідно до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України». Позичальник зобов'язується повернути суму бюджетної позики та сплатити відсотки за її користування на умовах договору. Засобом забезпечення виконання зобов'язань позичальника щодо повернення суми бюджетної позики та сплати відсотків за її користування є застава належного йому зерна.

Також згідно названої форми кредитного договору про бюджетні позики в межах режиму державних заставних закупівель, у договорі з конкретним позичальником зазначаються найменування зерна, розмір бюджетної позики за 1 тонну зерна, кількість зерна та загальний розмір бюджетної позики. Розмір останньої визначається Міністерством аграрної політики України, однак згідно п.п. 12.2.2 п. 12.2 ст. 12 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» він не може перевищувати 80 % розміру мінімальної інтервенційної ціни. Зокрема, розміри бюджетних позик визначалися, наприклад, наступними наказами названого Міністерства: «Про розміри бюджетної позики під заставу об'єктів державного цінового регулювання» від 14 липня 2005 р. № 316 [11], «Про розміри бюджетної позики під заставу об'єктів державного цінового регулювання» від 2 жовтня 2008 р. № 631 [12], «Про розміри бюджетної позики під заставу об'єктів державного цінового регулювання» від 30 червня 2009 р. № 452 [13], й на сьогоднішній день встановлено наказом «Про розміри бюджетної позики під заставу об'єктів державного цінового регулювання» від 22 серпня 2012 р. № 517 [14].

Важливим для аналізу правової природи режиму державних заставних закупівель є характеристика прав та обов'язків сторін, передбачених затвердженою формою відповідного договору про бюджетні позики. Отже, сільськогосподарський товаровиробник-позичальник зобов'язаний: а) здійснити доставку зерна на зерновий склад за свій рахунок; б) застрахувати заставне зерно від ризику випадкової загибелі або ушкодження; повернути бюджетну позику у встановлений договором строк; в) повернути бюджетну позику та сплатити відсотки за користування бюджетною позикою відповідно до ст. 12 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» від суми непогашеної бюджетної позики у розмірі, визначеному договором; г) у разі витребування ним заставленого зерна до закінчення передбаченого договором строку, повернути Аграрному фонду отриману позику, а також плату за її користування та відшкодувати зерновому складу витрати із зберігання заставного зерна за час його фактичного перебування у заставі; д) надати Аграрному фонду податкову та видаткову накладні; е) відшкодовувати витрати на сертифікацію, доставку, зберігання, відвантаження, обробку, переробку та страхування предмета застави, а також його реєстрацію у державному реєстрі застав; є) нести відповідальність за невиконання або неналежне виконання умов договору.

При цьому, якість зерна, яке передається у заставу Аграрному фонду, повинна відповідати державним стандартам та підтверджуватися посвідченням про якість, яке видається зерновим складом.

Розмір плати за користування бюджетною позикою при здійсненні заставних закупівель зазначається у кредитному договорі виходячи з того, що п. 12.4 ст. 12 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» передбачено, що вона встановлюється на рівні 50 % від середньозваженого процента за кредитами банків, наданих строком до 12 календарних місяців та повністю забезпечених заставою, який фактично склався станом на 1 травня поточного бюджетного року. Порядок розрахунку такого середньозваженого процента визначається постановою Кабінету Міністрів України на підставі подання Національного банку України [15].

У свою чергу, в режимі здійснення заставних закупівель на Аграрний фонд покладаються такі зобов'язання: надати бюджетну позику шляхом перерахування позичальнику відповідних грошових сум на його поточний рахунок протягом трьох банківських днів з дня надходження до фонду подвійного складського свідоцтва та договору; нести відповідальність за невиконання або неналежне виконання умов договору; відшкодовувати після передачі об'єкта застави до державного інтервенційного фонду витрати на його подальше зберігання.

При цьому, умовами кредитного договору передбачається лише право Аграрного фонду вимагати огляду та перевірки кількості й якості зерна під час його повернення.

Підпунктом 12.2.5 пункту 12.2. ст. 12 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» передбачено, що при повному погашенні основної суми бюджетної позики та плати за її використання, у тому числі достроковому, позичальнику повертається подвійне складське свідоцтво, а зерно звільняється з-під режиму застави.

Назване подвійне складське свідоцтво, згідно ст. 37 Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 4 липня 2002 р. № 37-IV, належить до складських документів на зерно та складається з двох частин – складського свідоцтва та заставного свідоцтва (варанта), які можуть бути відокремлені одне від одного. У кожній з двох частин подвійного складського свідоцтва мають бути однаково зазначені: 1) найменування та місцезнаходження зернового складу, що прийняв зерно на зберігання; 2) поточний номер складського свідоцтва за реєстром складських документів складу; 3) найменування юридичної особи або ім'я фізичної особи, від якої прийнято зерно на зберігання, а також місцезнаходження (місце проживання) такої особи; 4) найменування та кількість прийнятого на зберігання зерна, а за необхідності – якісні характеристики зерна; 5) строк, на який прийнято зерно на зберігання, якщо такий строк встановлюється, або ж вказівка, що зерно прийнято на зберігання до запитання, у межах дії сертифіката на відповідність послуг із зберігання зерна та продуктів його переробки,

виданого зерновому складу; 6) розмір плати за зберігання або тарифи, на підставі яких вона обчислюється, та порядок оплати зберігання; 7) дата видачі складського свідоцтва; 8) підпис уповноваженої особи та печатка зернового складу [16].

Правовими наслідками невиконання позичальником прийнятих на себе зобов'язань з повернення суми бюджетної позики та (або) плати за її використання у строк, установлений договором, є наступні: а) предмет застави (зерно) переходить у власність держави та зараховується до складу державного інтервенційного фонду за цінами, що діяли на момент оцінки такого предмета застави; б) зобов'язання між сторонами договору вважаються повністю виконаними (у тому числі щодо плати за користування позикою та повернення її основної суми); в) обов'язок з оплати вартості подальшого зберігання колишнього об'єкта застави переходить на Аграрний фонд; г) Аграрний фонд набуває прав вигодонабувача за договором страхування такого колишнього об'єкта застави. Отже, саме у разі невиконання аграрним товаровиробником прийнятих на себе зобов'язань, заставлене зерно надходить до державного інтервенційного фонду та вважається таким, що є закупленим Аграрним фондом.

Зважаючи на доволі складні умови ведення бізнесу в аграрному секторі економіки, вплив природно-кліматичних умов на сільськогосподарське виробництво та підвищені ризики аграрного господарювання, аграрні товаровиробники, які отримали бюджетні позики під заставу зерна, можуть запропонувати продаж такого зерна до закінчення строку, визначеного кредитним договором. У такому випадку, згідно п.п. 12.2.8 п. 12.2 ст. 12 Закону, у разі якщо позичальник (аграрний товаровиробник) до закінчення строку, встановленого сторонами, звертається до Аграрного фонду із заявою про добровільний продаж об'єкта застави до державного інтервенційного фонду на умовах погашення фінансових зобов'язань, що передбачені кредитним договором, Аграрний фонд має право на придбання такого об'єкта на умовах, передбачених зазначеним договором.

Порядок реалізації названого припису Закону визначено постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок здійснення Аграрним фондом закупівель зерна, переданого у заставу за надану бюджетну позику в межах режиму державних заставних закупівель зерна» від 26 лютого 2009 р. № 146 й полягає у тому, що: а) закупівля заставленого зерна здійснюється за середньозваженими цінами, які склалися протягом останніх трьох торгових сесій на Аграрній біржі та сертифікованих нею акредитованих товарних біржах на дату прийняття такого рішення; б) у день прийняття Аграрним фондом рішення щодо закупівлі зерна укладається додатковий договір до Кредитного договору про бюджетні позики в межах режиму державних заставних закупівель зерна та здійснюється розрахунок суми коштів для остаточного розрахунку із сільськогосподарським товаровиробником; в) після

укладення вказаного додаткового договору товаровиробник надає Аграрному фонду документи, що визначаються в такому договорі; г) протягом трьох днів з дня реєстрації документів приймається рішення про оплату зерна [17].

Аналіз правової природи суспільних відносин пов‘язаних з режимом державних заставних закупівель, зокрема що виникають на основі кредитного договору про бюджетну позику, дозволяє погодитися із авторами науково-практичного коментарю до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» в тому, що незважаючи на те, що позика та кредит є спорідненими поняттями, але вони мають різну юридичну природу, регламентуються різними приписами законодавства (відповідно ст.ст. 1046–1053 та ст.ст. 1054–1957 Цивільного кодексу України), відповідно до чого й у тексті ст. 12 Закону мало йтися про укладання все ж таки договору позики, а не кредитного договору [8, с. 87].

Більш того, вважаємо, що бюджетна позика за режимом державних заставних закупівель має надаватися на підставі договору типової форми (а не стандартної, як це передбачено Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України»). Адже згідно ч. 4 ст. 179 Господарського кодексу України при укладенні господарських договорів сторони можуть визначати зміст договору на основі типового договору, затвердженого Кабінетом Міністрів України, чи у випадках, передбачених законом, іншим органом державної влади, коли сторони не можуть відступати від змісту типового договору, але мають право конкретизувати його умови [18]. Оскільки, як вбачається з розглянутої форми кредитного договору про бюджетну позику в межах режиму державних заставних закупівель, а також зважаючи на наявні законодавчі приписи в цій частині, Аграрний фонд та позичальник (виробник зерна) фактично мають конкретизувати, погодити лише строк надання бюджетної позики та обсяг зерна, що передається у заставу. Інші ж умови такого договору вже встановлено законодавством, що вказує на типовість умов такого договору.

Також, вважаємо, можна стверджувати, що кредитний договір про бюджетну позику в межах досліджуваного режиму державних заставних закупівель є особливим різновидом договорів кредиту, який застосовується виключно при наданні Аграрним фондом заходів державної підтримки аграрним товаровиробникам під заставу зерна. Названий вид договору носить комплексний характер й не застосовується в інших видах правовідносин, аніж правовідносини за участю Аграрного фонду та сільськогосподарських товаровиробників при наданні останнім бюджетної позики під заставу зерна.

Особливості правового регулювання укладення та виконання названих договорів у межах реалізації режиму державних заставних закупівель можна відобразити, наприклад, у пропонованому до прийняття в юридичній літературі Закону України «Про формування продовольчих

та інших фондів сільськогосподарської продукції для забезпечення публічних потреб», у якому режим заставних закупівель зерна, як пропонується, повинен характеризуватися відповідними параметрами, а саме: а) чітким визначенням строку припинення державних заставних закупівель зерна; б) створенням фонду позики; в) забезпеченням фінансування заставних закупівель зерна за рахунок коштів Держбюджету; г) проведенням цінової політики на ринку зерна; д) сертифікацією послуг щодо зберігання зерна й утворення державного контролю за ринком зерна; е) створенням державного інституту сертифікації експорту зерна та ін. Усе це дозволить забезпечити державні гарантії вітчизняним виробникам зерна в його виробництві й реалізації, а також допоможе вийти з кризового стану, у якому вони опинилися [19, с. 13, 14].

Список літератури:

1. Сафонов І.П. Кредитування сільськогосподарських товаровиробників як форма їх державної підтримки / І.П. Сафонов // Тези доповідей та наукових повідомлень учасників всеукраїнської науково-практичної конференції молодих учених та здобувачів «Конституція України – основа побудови правової держави і громадянського суспільства» (Харків, 26–27 червня 2006 р.) / За заг. ред. М.І. Панова. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2006. – С. 218–220.

2. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 49. – Ст. 527.

3. Порадник керівникові сільськогосподарського підприємства : навч. і наук.-практ. посіб.; за ред. А. П. Гетьмана, В. З. Янчука. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 624 с.

4. Порадник керівникові сільськогосподарського підприємства : навч. і наук.-практ. посіб.; за ред. А. П. Гетьмана, В. З. Янчука. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 624 с.

5. Марченко С.І. Організаційно-правові питання товарного сільськогосподарського виробництва в Україні : дис. … канд. юрид. наук / Світлана Іванівна Марченко. – К., 2008. – 210 с.

6. Про затвердження Порядку надання бюджетних позик у межах режиму державних заставних закупівель зерна : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 липня 2005 р. № 546 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 28. – Ст. 1622. (Постанова втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 р. № 736).

7. Про запровадження державних форвардних закупівель зерна : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 р. № 736 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 37. – Ст. 1486.

8. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» / Автори та упорядники В.М. Єрмоленко, А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич // Бюлетень законодавства та юридичної практики України. – 2005. – № 10. – 352 с.

9. Уряд скоротив кількість довідок для продажу зерна до Аграрного фонду // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.epravda.com.ua.

10. Про затвердження форми кредитного договору про бюджетні позики в

межах режиму державних заставних закупівель : наказ Міністерства аграрної політики України від 15 липня 2005 р. № 318 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 29. – Ст. 1748.

11. Про розміри бюджетної позики під заставу об'єктів державного цінового регулювання : наказ Міністерства аграрної політики України від 14 липня 2005 р. № 316 // Баланс – Агро. – 2005. – № 16.

12. Про розміри бюджетної позики під заставу об'єктів державного цінового регулювання : наказ Міністерства аграрної політики України від 2 жовтня 2008 р. № 631 // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 194. – 17 жовтня.

13. Про розміри бюджетної позики під заставу об'єктів державного цінового регулювання : наказ Міністерства аграрної політики України від 30 червня 2009 р. № 452 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minagro.gov.ua

14. Про розміри бюджетної позики під заставу об'єктів державного цінового регулювання : наказ Міністерства аграрної політики України від 22 серпня 2012 р. № 517 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.

15. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.

16. Про зерно та ринок зерна в Україні : Закон України від 4 липня 2002 р. № 37-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 35. – Ст. 258.

17. Про порядок здійснення Аграрним фондом закупівель зерна, переданого у заставу за надану бюджетну позику в межах режиму державних заставних закупівель зерна : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 лютого 2009 р. № 146 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 14. – Ст. 441.

18. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.

19. Організаційно-правові проблеми розвитку аграрного і земельного ринків в Україні : наукова доповідь. – К. : ІДП НАН України, 2005. – 88 с.

Рассмотрен режим государственных залоговых закупок как один из видов государственной поддержки аграрных товаропроизводителей. Проведен анализ соответствующего законодательства и научной литературы и внесены пропозиции по усовершенствованию действующего законодательства по этому вопросу.

Режим государственных залоговых закупок, Аграрный фонд, бюджетный займ, кредитный договор, двойное складское свидетельство, государственный интервенционный фонд.

The procedure of state mortgaging purchase as one of the types of state support of agrarian commodity producer is studied. The analysis of corresponding legislation and scientific literature is done, also the proposals concerning improvement of existing national legislation on the subject are made.

The procedure of state mortgaging purchase, Agrarian Fund, budget loan, credit agreement, double depot certificate, state intervention fund.

УДК 349.42

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ В РОСЛИННИЦВІ НА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНІ

Т.С. НОВАК, ***кандидат юридичних наук,***
Національний університет біоресурсів
і природокористування України

Стаття присвячена аналізу стану правового забезпечення охорони праці в рослинництві локальними нормативними актами, зокрема інструкціями з охорони праці, визначенню недоліків Збірника примірних інструкцій з охорони праці для працівників під час виконання робіт у рослинництві та винесенню пропозицій щодо їх подолання.

Охорона праці, правове забезпечення, рослинництво, сільське господарство, інструкція з охорони праці.

Правове регулювання охорони праці в сільському господарстві (як і в інших сферах економічної діяльності) здійснюється шляхом поєднання централізованого та локального правового регулювання. І якщо в централізованому порядку встановлюються загальні вимоги до здійснення заходів з охорони праці, то на локальному рівні ці заходи вже відображають специфіку охорони праці в окремо взятому підприємстві з урахуванням всіх особливостей діяльності, якою це підприємство займається. Тобто стан охорони праці на підприємствах (в нашому випадку – сільськогосподарських) значною мірою залежить від ступеня забезпеченості його передбаченими нормативними актами з охорони праці.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII саме на власника підприємства покладено обов'язок розробки і затвердження положень, інструкцій, інших актів з охорони праці, що діють у межах підприємства. Порядок опрацювання та затвердження власником нормативних актів про охорону праці, що діють на підприємстві, затверджений Наказом Держнаглядохоронпраці України від 21 грудня 1993 р. № 132. Якщо ж говорити про перелік цих нормативних актів, то він є досить великим (навіть для малих підприємств він становить понад 70 найменувань) [1]. Це в свою чергу породжує проблеми з розробки і забезпечення підприємств, в тому числі сільськогосподарських, локальними нормативними актами з охорони праці. Як наслідок, близько 67 % від всієї кількості нещасних випадків зі смертельним наслідком у сільському господарстві виникають з організаційних причин, і лише 33 % – з технічних [2, с. 25].

Звичайно, в межах однієї наукової статті неможливо дослідити всі

© Новак Т.С., 2013

проблемні аспекти локальної нормотворчості щодо охорони праці на сільськогосподарських підприємствах, тому **метою** даної праці виступатиме аналіз положень Збірника примірних інструкцій з охорони праці для працівників під час виконання робіт у рослинництві, який був затверджений Наказом Міністерства агропромислового комплексу України від 15 грудня 1999 р. № 368 і призначений для надання допомоги власникам, керівникам виробничих підрозділів та спеціалістам з охорони праці при розробці інструкцій для працівників, зайнятих на роботах у рослинництві.

Зауважимо, що дане питання досі не було предметом наукових доробок науковців-правників. Фахівці-аграрники (В.З. Янчук, В.Ю. Уркевич, В.М. Гайворонський, В.П. Жушман, В.В. Носік та ін.) зачіпали у своїх працях лише загальні питання охорони праці в сільському господарстві. Фахівці в галузі трудового права, зокрема О.А. Мірошниченко, розкривали теж загальні аспекти працеохоронної діяльності в сільському господарстві. Це в свою зумовлює актуальність теми статті.

Спершу зупинимося на регламентації примірними інструкціями з охорони праці в рослинництві порядку допуску осіб до роботи. Так, п. 1.3 Примірної інструкції з охорони праці під час виконання ручних робіт у рослинництві (ПІ 2.0.00-081-99), п. 1.2 Примірної інструкції з охорони праці під час заготівлі кормів (ПІ 2.0.00-084-99), п. 1.6 Примірної інструкції з охорони праці під час виконання робіт у захищеному ґрунті (ПІ 2.0.00-087-99) є ідентичними та сформульовані так: «виконуйте тільки ту роботу, яка вам доручена відповідним нарядом (крім екстремальних та аварійних ситуацій), не допускайте на робоче місце сторонніх осіб і не передоручайте свою роботу іншим особам». Тобто зі змісту наведених пунктів випливає, що всі ручні роботи, роботи під час заготівлі кормів та роботи в захищеному ґрунті виконуються за нарядом-допуском. Це в принципі неправильно, оскільки якщо до ручних робіт у рослинництві відповідна інструкція з охорони праці відносить копання, сівбу та садіння, догляд за рослинами, збирання овочевих і баштанних культур (помідори, огірки, перець, капуста, кавуни, дині, кабачки тощо), збирання моркви, столових буряків, цибулі, часнику, збирання цукрових і кормових буряків, збирання картоплі, то, відповідно, до чинного законодавства наряд-допуск видається для виконання періодичних робіт, які віднесені до робіт з підвищеною небезпекою. У свою чергу, Перелік робіт з підвищеною небезпекою, затверджений Наказом Держнаглядохоронпраці від 26 січня 2005 р. № 15, не містить жодного згадування про ручні роботи у рослинництві. Отже, доходимо висновку, що з п. 1.3 Примірної інструкції з охорони праці під час виконання ручних робіт у рослинництві (ПІ 2.0.00-081-99) необхідно вилучити слова «виконуйте тільки ту роботу, яка вам доручена відповідним нарядом».

Якщо говорити про пункт аналогічного змісту Примірної інструкції з охорони праці під час заготівлі кормів (ПІ 2.0.00-084-99), то тут ситуація

дещо інша. Вказана інструкція встановлює вимоги безпеки під час виконання таких робіт: косіння вручну; допоміжні роботи під час роботи кормозбиральних машин; скиртування; штучне сушіння та закладання сіна на зберігання; силосування. Якщо розглядати ці види робіт, то косіння вручну не є роботою, для виконання якої потрібен наряд-допуск, а ось скиртування належить до робіт на висоті, штучне сушіння сіна пов'язане з обслуговуванням електроустановок, силосування являє собою роботу в траншеях. Отже, три останні види робіт є роботами з підвищеною небезпекою і для них наряд-допуск потрібний (у разі, коли такі роботи виконуються періодично). Схожа ситуація і щодо Примірної інструкції з охорони праці під час виконання робіт у захищеному ґрунті (ПІ 2.0.00-087-99): деякі роботи, наприклад робота з електрофрезою, потребують наряду-допуску, інші, наприклад побілка приміщень чи ручні роботи з догляду за рослинами, – ні. Для приведення тексту Примірної інструкції з охорони праці під час заготівлі кормів (ПІ 2.0.00-084-99) та Примірної інструкції з охорони праці під час виконання робіт у захищеному ґрунті (ПІ 2.0.00-087-99) до відповідності положень законодавства пропонуємо викласти відповідні пункти цих інструкцій у такій редакції: «виконуйте роботу відповідно до вашої професії та кваліфікації; не починайте роботу, яка повинна виконуватися за нарядом-допуском, без відповідного наряду-допуску; не допускайте на робоче місце сторонніх осіб і не передоручайте свою роботу іншим особам».

Перейдемо до розгляду наступного положення ряду Примірних інструкцій з охорони праці в рослинництві щодо виконання працівниками відповідних робіт. Так, п. 1.5 Примірної інструкції з охорони праці під час виконання ручних робіт у рослинництві (ПІ 2.0.00-081-99), п. 1.14 Примірної інструкції з охорони праці під час виконання робіт із пестицидами та агрохімікатами (ПІ 2.0.00-082-99), п. 1.4 Примірної інструкції з охорони праці під час післязбиральної доробки зерна (ПІ 2.0.00-083-99), п. 1.3 Примірної інструкції з охорони праці під час заготівлі кормів (ПІ 2.0.00-084-99), п. 1.3 Примірної інструкції з охорони праці під час виконання робіт у садах і на виноградниках (ПІ 2.0.00-086-99) та п. 1.3 Примірної інструкції з охорони праці під час виконання робіт у захищеному ґрунті (ПІ 2.0.00-087-99) мають такий зміст: «не приступайте до роботи у стані алкогольного, наркотичного або медикаментозного сп'яніння, у хворобливому або стомленому стані». Вважаємо, що включення подібного пункту до тексту примірних інструкцій з охорони праці є недоцільним, оскільки не відповідає законодавству.

Насамперед поява на робочому місці у стані алкогольного, наркотичного чи токсичного сп'яніння є дисциплінарним проступком, за який відповідно до ст. 147 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП) до робітника можуть застосовуватися догана та звільнення як дисциплінарні стягнення. Дисциплінарне звільнення за появу на роботі у стані наркотичного, токсичного або алкогольного сп'яніння передбачено п. 7 ст. 40 КЗпП. Крім того, власник або уповноважений ним орган може

відсторонити працівника від роботи у разі появи останнього на роботі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння (ст. 46 КЗпП). Підкреслимо: законодавець не оперує поняттям «медикаментозне сп'яніння», яке застосовується в Примірних інструкціях з охорони праці в рослинництві. Залежно від речовини, вживання якої призводить до стану сп'яніння розрізняють алкогольне, наркотичне та токсичне сп'яніння. О.С. Стеблинська визначає останній вид сп'яніння як «психічний стан людини, викликаний вживанням психотропних та інших одурманюючих речовин». Під «іншими одурманюючими речовинами», зазначає дослідник, слід розуміти психоактивні лікарські засоби або речовини, які не належать ні до алкоголю, ні до групи наркотиків, тобто снодійні препарати, психостимулятори, транквілізатори і т.д., вживані в медичній практиці, а також ароматичні летючі речовини, вживані в промисловості та побуті – ацетон, бензин, хлороформ і т.д. [3, с. 860].

Як бачимо, токсичне сп'яніння не тотожне із вживаним у Примірних інструкціях поняттям «медикаментозне сп'яніння», оскільки речовинами, які викликають такий стан, є не лише медикаментозні препарати, а й інші речовини, що жодним чином не стосуються медикаментів. Застосування ж у Примірних інструкціях саме терміна «медикаментозне сп'яніння» є неправильним, оскільки, по-перше, такий вид сп'яніння не виділяється законодавством, по-друге, це не відповідає вимогам закону, оскільки, зважаючи на текст Примірних інструкцій, не заборонено приступати до роботи у стані токсичного сп'яніння, викликаного дією токсичних немедикаментозних речовин.

Звичайно, проблема травмування працівників сільського господарства внаслідок виконання робіт у стані алкогольного, наркотичного та токсичного сп'яніння є досить гострою. Дослідження показують, що стан сп'яніння – основна причина 9,3 % від загальної кількості нещасних випадків зі смертельним наслідком узимку та 6,8 % улітку [4, с. 19]. Алкогольне, наркотичне та токсичне сп'яніння називається основною причиною смертельного травматизму у результаті падіння з висоти у сільському господарстві у 1,7 % від загальної кількості таких нещасних випадків; як супутня причина – у 8,2 % [5, с. 18]. Вказуються в літературі й інші показники, наприклад, В. Сопільняк говорить про те, що кожний четвертий смертельно травмований працівник сільського господарства перебував у стані алкогольного сп'яніння [6, с. 18].

Законодавством встановлена відповідальність за розпивання пива, алкогольних та слабоалкогольних напоїв на виробництві, а також за перебування на роботі у нетверезому стані у вигляді штрафу в розмірі від трьох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 179 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

У нашому випадку ми вважаємо, по-перше, не зовсім правильним формулювання пунктів примірних інструкцій. Доцільніше замінити слова «не приступайте до роботи у стані алкогольного, наркотичного або медикаментозного сп'яніння» на «забороняється приступати до роботи у

стані алкогольного, наркотичного та токсичного сп'яніння».

Піддається критиці і така вказівка, вміщена в примірних інструкціях: «не приступайте до роботи … у хворобливому або стомленому стані». Загальне законодавство з охорони праці надає працівникові право відмовитися від виконання дорученої йому роботи, якщо вона становить загрозу для здоров'я чи життя цього працівника або навколишніх. Це встановлено насамперед у ч. 2 ст. 6 Закону України «Про охорону праці», в якій говориться, що «працівник має право відмовитися від дорученої роботи, якщо створилася виробнича ситуація, небезпечна для його життя чи здоров'я або для людей, які його оточують, або для виробничого середовища чи довкілля». Згідно з цією статтею працівник зобов'язаний негайно повідомити про це безпосереднього керівника або роботодавця. Факт наявності такої ситуації за необхідності підтверджується спеціалістами з охорони праці підприємства за участю представника профспілки, членом якої він є, або уповноваженої працівниками особи з питань охорони праці (якщо професійна спілка на підприємстві не створювалася), а також страхового експерта з охорони праці. Норми міжнародного права, зокрема ст. 8 Конвенції 2001 р. № 184 «Про безпеку та гігієну праці у сільському господарстві», серед прав працівників називає право уникати небезпеки, пов'язаної з їхньою роботою, коли в них є досить вагомі підстави вважати про існування неминучої і серйозної загрози для їхньої безпеки та здоров'я, про що вони негайно інформують свого керівника. Такими діями вони не ставлять себе в будь-які несприятливі умови.

Щодо хворобливого стану як підстави невиходу на роботу, то в цьому разі працівник має право за власною заявою пройти за рахунок роботодавця позачерговий медичний огляд, якщо працівник вважає, що погіршення стану його здоров'я пов'язане з умовами праці (ст. 17 Закону України «Про охорону праці»). Згідно з цією статтею роботодавець за власною ініціативою може зобов'язати працівника пройти медичний огляд, якщо стан здоров'я останнього не дає йому змоги виконувати свої трудові обов'язки. Нарешті, підтвердженням хворобливого стану працівника мають бути листок непрацездатності чи довідка з медичної установи.

Стомлений стан, про який згадується у примірних інструкціях з охорони праці, взагалі, на нашу думку, не може бути причиною не починати роботу. Стомленість є оціночною, суб'єктивною категорією. Кожна особа з найрізноманітніших причин може почуватися стомленою (наприклад, через поганий сон), але ж це не може бути підставою для того, аби не виходити на роботу.

Отже, доходимо висновку, що не приступати до роботи особа може лише в разі, коли є вагома причина вважати, що існує загроза для її життя, здоров'я або для життя і здоров'я навколишніх і в разі хвороби (належно підтвердженої).

Звідси випливає необхідність вилучення з тексту примірних

інструкцій з охорони праці в рослинництві фрази «не приступайте до роботи у хворобливому та стомленому стані».

Список літератури:

1. Комплект нормативно-правової документації з охорони праці для малих підприємств [Текст] / Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, Державний комітет України з нагляду за охороною праці, Національний НДІ охорони праці (ННДІОП). – К. : [б.в.], 2005. –36 с.

2. Сліпачук О. А. Стан виробничого травматизму зі смертельним наслідком у сільському господарстві в 2008 р. / О. А. Сліпачук, В. І. Лесковець // Інформаційний бюлетень з охорони праці. – 2008. – № 3. – С. 17–26.

3. Стеблинська О. С. Поняття, види та правове значення стану сп'яніння / О. С. Стеблинська // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 859–864.

4. Сліпачук О. А. Визначення особливостей виникнення нещасних випадків у сільськогосподарському виробництві у зимовий період / О. А. Сліпачук, Л. О. Мітюк // Інформаційний бюлетень з охорони праці. – 2009. – № 3. – С. 16–22.

5. Сліпачук О. А. Смертельний травматизм у результаті падіння з висоти в сільському господарстві / О. А. Сліпачук, В. Х. Білоусова // Інформаційний бюлетень з охорони праці. – 2008. – № 2. – С. 16–22.

6. Сопільняк В. Проблем на селі багато, але не скрізь ними переймаються / В. Сопільняк // Охорона праці. – 2008. – № 4. – С. 17–19.

Статья посвящена анализу состояния правового обеспечения охраны труда в растениеводстве локальными нормативными актами, в частности инструкциями по охране труда, определению недостатков Сборника примерных инструкций по охране труда для работников при выполнении работ в растениеводстве и разработке предложений по их устранению.

Охрана труда, правовое обеспечение, растениеводство, сельское хозяйство, инструкция по охране труда.

This article analyzes the status of legal support safety in plant local regulations, including regulations on labor protection, certain disadvantages Collection exemplary regulations on labor protection for workers while working in the plant and the development of proposals to address them.

Labor protection, legal support, plant, agriculture, instructions for labor protection.

УДК 349.42

ПРО ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ОПТОВИХ РИНКІВ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ

І.О. ПРОГЛЯДА, ***здобувач***[1],
Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

У статті здійснено аналіз приписів національного законодавства щодо правового режиму земельних ділянок оптових ринків сільськогосподарської продукції. Наведено характерні риси названого правового режиму, внесено пропозиції з удосконалення законодавства України.

Правовий режим, оптовий ринок сільськогосподарської продукції, землі, земельна ділянка.

Оптові ринки сільськогосподарської продукції є юридичними особами, предметом діяльності яких є надання послуг, що забезпечують здійснення оптової торгівлі сільськогосподарською продукцією. Ці послуги надаються з використанням системи обслуговуючих структур, споруд, будівель, систем, мереж, ліній, служб, складських приміщень, сховищ, залів, площадок, павільйонів, обладнання та інших об'єктів, розташованих на земельній ділянці, що має відповідний правовий режим. Звідси висвітлення питань правового режиму земельних ділянок оптових ринків сільськогосподарської продукції має важливе як теоретичне (для подальшого вдосконалення доктринальних положень), так і практичне (для належного правозастосування) значення. Зазначене вказує на значну актуальність теми запропонованої статті.

Питання правового режиму земельних ділянок під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції в спеціальній літературі майже не розглядалися, лише М.Я. Ващишин висвітлювала окремі аспекти відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва при будівництві названих ринків [2], а загальні засади правового режиму земель та земель сільськогосподарського призначення розкривалися Г.О. Аксеньонком, Н.І. Титовою, М.В. Шульгою, П.Ф. Кулиничем та ін. [1; 4; 6; 8]. Зазначене свідчить про новизну даної статті та необхідність наукового опрацювання проблем правового режиму земельних ділянок оптових ринків сільськогосподарської продукції.

Мета даної статті – аналіз приписів законодавства України щодо правового режиму земельних ділянок оптових ринків

[1] Науковий керівник – доктор юридичних наук, доцент В.Ю. Уркевич

© Прогляда І.О., 2013

сільськогосподарської продукції й внесення пропозицій з їх удосконалення.

Зазначимо, що згідно ст. 12 Закону України «Про оптові ринки сільськогосподарської продукції» від 25 червня 2009 р. № 1561-VI [3] (далі – Закон) надання земельних ділянок для розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції здійснюється в порядку, визначеному законом. Розглянемо відповідні положення земельного законодавства України.

Так, ч. 1 ст. 22 Земельного кодексу України визначено, що землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей. Тобто земельні ділянки, на яких розміщено об'єкти, що забезпечують надання послуг по здійсненню оптової торгівлі сільськогосподарською продукцією, законодавством віднесено до земель сільськогосподарського призначення.

М.В. Шульга пропонує відносити до земель сільськогосподарського призначення землі, для яких притаманні наявність ґрунтовного покриву, певного клімату, водних ресурсів і рельєфу в такій єдності й у такому взаємозв'язку, що за умови їх раціонального використання і збереження природних характеристик вони можуть бути придатними для вирощування сільськогосподарських культур [8, с. 144]. А Н.І. Титова вказує, що більш правильною варто вважати конструкцію «сільськогосподарські землі», яка широко застосовується більшістю країн світу, а не «землі сільськогосподарського призначення». Під поняттям «сільськогосподарські землі» слід розуміти найбільш цінну категорію земель, які за природними властивостями ґрунтів (родючістю) здатні служити основним засобом для вирощування сільськогосподарських культур (зерна, овочів тощо) за умови їх раціонального використання, а також для ведіння тваринництва та інших сільськогосподарських галузей [4, с. 11]. П.Ф. Кулинич запропонував таке доктринальне поняття розглядуваних земель: землями сільськогосподарського призначення є розташовані за межами населених пунктів землі, надані громадянам та юридичним особам для використання, головним чином, як сільськогосподарських угідь з метою вирощування сільськогосподарських культур та як операційний базис для розміщення допоміжної сільськогосподарської виробничої та землеохоронної інфраструктури, а також землі, призначені для цих цілей (землі запасу) [6, с. 42, 43].

Відповідно до правового режиму земель сільськогосподарського призначення допускається використання їх поверхні для вирощування сільськогосподарських культур, овочів, розведення садів, розвитку тваринництва та інших галузей сільськогосподарського виробництва, під пасовища, сінокоси та для інших сільськогосподарських цілей, а також

для спорудження житлових, адміністративних і господарських будівель і споруд, пов'язаних з веденням сільськогосподарського виробництва або ж переробкою сільськогосподарської продукції [1, с. 178]. Звідси п. «б» ч. 2 ст. 22 Земельного кодексу України уточнює, що землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції у складі земель сільськогосподарського призначення належать до несільськогосподарських угідь (поряд із господарськими шляхами і прогонами, полезахисними лісовими смугами та іншими захисними насадженнями, крім тих, що віднесені до земель лісогосподарського призначення, землями під господарськими будівлями і дворами, землями тимчасової консервації тощо). Оскільки усі названі несільськогосподарські угіддя тим чи іншим чином пов'язані з використання сільськогосподарських угідь (ріллі, багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ та переліг), то вони забезпечують виробництво сільськогосподарської продукції. Це твердження є цілком правильним і щодо земель під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, оскільки на них розміщуються об'єкти, пов'язані з веденням сільськогосподарського виробництва, переробкою та продажем виробленої сільськогосподарської продукції.

Надалі розглянемо правовий режим земель під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції. Загалом під правовим режимом земель розуміють встановлену нормами права можливу й належну поведінку щодо землі як об'єкта права власності й інших речових прав на земельні ділянки, об'єкта державного управління земельними ресурсами й об'єкта правової охорони землі як природного ресурсу, що виконує визначені Конституцією України найважливіші соціально-економічні функції – основи життя й діяльності народів, що проживають на відповідних територіях [5, с. 200]. Правовий режим земель визначають також, наприклад, як встановлене правовими нормами право власності і користування земельними ділянками, порядок та умови набуття їх у власність чи користування, зміна і припинення права власності, порядок та умови використання відповідно до цільового призначення, правової охорони земель і відповідальності за порушення земельних прав і земельного законодавства [7, с. 72, 73].

Пунктом «ґ» ч. 3 ст. 22 Земельного кодексу України визначено, що землі сільськогосподарського призначення передаються у власність та надаються у користування оптовим ринкам сільськогосподарської продукції для розміщення власної інфраструктури. Оскільки оптові ринки сільськогосподарської продукції можуть створюватися в організаційно-правових формах господарського товариства чи підприємства різних форм власності, то відповідно й земельні ділянки для розміщення таких ринків можуть перебувати у державній, комунальній чи приватній власності. Якщо ж йдеться про оптові ринки сільськогосподарської продукції, створені в організаційно-правових формах державного чи комунального підприємства, то відповідні земельні ділянки мають

надаватися їм на праві постійного користування відповідно до ст. 92 Земельного кодексу України.

Слід звернути увагу й на наступний момент. Закон містить ст. 9 «Розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції», згідно з якою місця розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції визначаються центральним органом виконавчої влади з питань аграрної політики (Міністерством аграрної політики та продовольства України) на підставі поданих юридичними особами, які мають намір набути статусу оптового ринку сільськогосподарської продукції, документів виходячи з економічної доцільності створення оптових ринків сільськогосподарської продукції на відповідній території. Зважаючи на це стає очевидним, що при вирішенні питання щодо надання у користування чи передачі у власність земельних ділянок для розміщення інфраструктури оптового ринку сільськогосподарської продукції слід враховувати й рішення Міністерства аграрної політики та продовольства України, яким визначено місце розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції.

Окрім наведеного Земельний кодекс України з приводу земель під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції містить й такі приписи: 1) згідно з ч. 2 ст. 134 земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них для розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції не підлягають продажу на конкурентних засадах (земельних торгах). Такі земельні ділянки набуваються у спрощеному порядку; 2) відповідно до ч. 5 ст. 149 районні державні адміністрації на їх території вилучають земельні ділянки державної власності, які перебувають у постійному користуванні, в межах сіл, селищ, міст районного значення для всіх потреб та за межами населених пунктів для будівництва об’єктів, пов’язаних з обслуговуванням жителів територіальної громади району, зокрема, інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції. При цьому на території Автономної Республіки Крим таке вилучення земельних ділянок має бути погоджене з Радою міністрів Автономної Республіки Крим; 3) згідно з ч. 1 ст. 208 громадяни та юридичні особи у разі використання земельних ділянок для розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції звільняються від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва. На це окрему увагу звертає М.Я. Ващишин, вказуючи, що у випадку вилучення земельних ділянок для будівництва інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції ці підприємства звільняються від відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва [2, с. 39].

Зважаючи на викладене, а також на те, що у складі земель України ч. 1 ст. 19 Земельного кодексу України називає першою таку категорію земель, як землі сільськогосподарського призначення, а ст.ст. 24-37

Кодексу визначено особливості використання різних видів таких земель (окрім земель оптових ринків сільськогосподарської продукції), то пропонуємо доповнити Земельний кодекс України новою статтею 37^1 «Землі оптових ринків сільськогосподарської продукції» наступного змісту: «1. До земель оптових ринків сільськогосподарської продукції належать земельні ділянки, надані для розміщення системи обслуговуючих структур, споруд, будівель, систем, мереж, ліній, служб, складських приміщень, сховищ, залів, площадок, павільйонів, обладнання, транспорту, під'їзних та внутрішніх шляхів, засобів зв'язку та інших об'єктів, що використовуються для надання послуг, що забезпечують здійснення оптової торгівлі сільськогосподарською продукцією. 2. Землі оптових ринків сільськогосподарської продукції можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності або ж надаватися в користування, у тому числі в оренду».

Проведене дослідження дає змогу зробити наступні висновки. Правовий режим земель під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції характеризується такими рисами: а) ці земельні ділянки належать до земель сільськогосподарського призначення; б) вони можуть перебувати у державній, комунальній чи приватній власності, надаватися у постійне користування чи в оренду; в) при наданні у користування чи передачі у власність цих земельних ділянок має враховуватися рішення Міністерства аграрної політики та продовольства України щодо визначення місця розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції; г) ці землі не підлягають продажу на конкурентних засадах (земельних торгах), а набуваються у спрощеному порядку; д) вони можуть бути вилучені з постійного користування інших осіб; е) при вилученні таких земель не проводиться відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва.

Земельний кодекс України слід доповнити новою статтею 37^1 «Землі оптових ринків сільськогосподарської продукції» наступного змісту: «1. До земель оптових ринків сільськогосподарської продукції належать земельні ділянки, надані для розміщення системи обслуговуючих структур, споруд, будівель, систем, мереж, ліній, служб, складських приміщень, сховищ, залів, площадок, павільйонів, обладнання, транспорту, під'їзних та внутрішніх шляхів, засобів зв'язку та інших об'єктів, що використовуються для надання послуг, що забезпечують здійснення оптової торгівлі сільськогосподарською продукцією. 2. Землі оптових ринків сільськогосподарської продукції можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності або ж надаватися в користування, у тому числі в оренду».

Перспективою подальших наукових розвідок у напрямі порушених проблем може бути використання отриманих результатів у майбутніх дослідженнях, а також характеристика інших правових аспектів

формування інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції.

Список літератури:

1. Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР / Г.А. Аксененок. – М. : Госюриздат, 1958. – 424 с.

2. Ващишин М.Я. Оптові ринки сільськогосподарської продукції як суб'єкти аграрного права / М.Я. Ващишин // Аграрне право як галузь права, юридична наука і навчальна дисципліна : матеріали Всеукраїнського круглого столу (25 травня 2012 р.) // Зб. наук. праць / за заг. ред. В.М. Єрмоленка, В.І. Курила, В.І. Семчика. – К. : Видавничий центр НУБіП України, 2012. – С. 37–40.

3. Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 51.– Ст. 755.

4. Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України: наук.-навч. посіб. / за ред. Н.І. Титової. – Л. : ПАІС, 2005. – 368 с.

5. Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации : учеб. / И.А. Иконицкая. – М. : Юристь, 2000. – 239 с.

6. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : моногр. / П.Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – 688 с.

7. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / Л.О. Бондар, А.П. Гетьман, В.Г. Гончаренко та ін.; за заг. ред. В.В. Медведчука. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 656 с.

8. Шульга М.В. Актуальные правовые проблеми земельних отношений в современных условиях: монограф. / М.В. Шульга. – Х. : Консум, 1998. – 224 с.

В статье осуществлен анализ предписаний национального законодательства относительно правового режима земельных участков оптовых рынков сельскохозяйственной продукции. Приведены характерные черты указанного правового режима, внесены предложения по усовершенствованию законодательства Украины.

Правовой режим, оптовый рынок сельскохозяйственной продукции, земли, земельный участок.

The article presents the analysis of the requirements of national legislation on the legal regime of land wholesale markets for agricultural products. Are characteristic features of this legal regime, made suggestions for improving the legislation of Ukraine.

Legal regime, wholesale markets for agricultural products, land.

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

УДК 346.1:631

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ІНСТИТУТУ БАНКРУТСТВА В УКРАЇНІ

І.М. ЗАРІЦЬКА, ***кандидат юридичних наук, доцент,***
Національний університет біоресурсів
і природокористування України
А.Е. ШЕВЧЕНКО, ***студент юридичного факультету,***
Київський національний університет імені Т.Г. Шевченка

У статті здійснено аналіз та запропоновано способи удосконалення норм чинного законодавства, щодо регулювання відносини відновлення платоспроможності чи банкрутства суб'єктів господарювання.

Банкрутство, господарський суд, нормативно-правові акти, платоспроможність, суб'єкт господарювання.

Типовим соціально-економічним явищем для держави, що обрала шлях ринкової економіки, є інститут банкрутства, який українським законодавством визначається як визнана господарським судом неспроможність боржника відновити свою платоспроможність та задовольнити визнані судом вимоги кредиторів не інакше як через застосування ліквідаційної процедури.

Чинні нормативно-правові акти, що регулюють процедуру банкрутства, не забезпечили належної ефективності в процесі відновлення платоспроможності суб'єктів господарських відносин. Адже, за даними Світового банку та Міжнародної фінансової корпорації, тривалість процедури банкрутства в Україні у 2011 р. становить 2,9 роки. Фінансові витрати на провадження справи про банкрутство – 42 % від вартості майна. Стягнення у процедурі банкрутства становить 7,9 %, що істотно гірше порівняно з попереднім періодом, коли цей показник становив 9,1 %. Для порівняння, цей показник у Білорусі – 28 %, Польщі – 31,3 %, Казахстані – 43,3 % [1].

Однією з причин одержання неефективних результатів від запровадження інституту банкрутства в Україні, на нашу думку, є недостатнє його науково-методологічне забезпечення. Хоча дослідженням напрямів розвитку законодавства, що регулює відносини відновлення платоспроможності боржника чи визнання його банкрутом присвячено дослідження вітчизняних науковців, серед них: В.Г. Гончаренко, Е.Ф. Демський, О.М. Джужа, О.В. Дзера, Я.В. Кондратьєв, В.В. Копейчиков, В.Т. Маляренко, В.В. Медведчук, А.Й. Осетинський, В.С. Щербина та інші.

Метою даної статті є здійснення аналізу норм чинного

законодавства, що регулює відносини відновлення платоспроможності боржника чи визнання його банкрутом, а також надання власних пропозицій по удосконаленню нормативно-правового регулювання процедури банкрутства.

Отже, у ст. 1 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» було визначено поняття банкрутства, як визнана господарським судом неспроможність боржника відновити свою платоспроможність та задовольнити визнані судом вимоги кредиторів не інакше як через застосування ліквідаційної процедури. Відповідно неплатоспроможний боржник – це суб'єкт підприємницької діяльності, який втратив можливість виконати свої грошові зобов'язання перед кредиторами і в односторонньому порядку припинив платежі по своїх боргових зобов'язаннях, у тому числі виплату заробітної плати, сплату податків і зборів [2].

За період розвитку національного господарського права прийняті законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, в яких регламентовано питання, що стосуються заходів виявлення та запобігання банкрутству на досудовій стадії, провадження процедур банкрутства після порушення справи про банкрутство, порядку погашення заборгованості, задоволення вимог кредиторів, примирних процедур, розпорядження майном боржника та його ліквідації. Крім того існують акти, що регламентують порядок судового розгляду справ про банкрутство, а також інформаційні листи Вищого господарського суду України, в яких висвітлюються питання практики застосування окремих норм чинного законодавства при вирішенні спорів, пов'язаних з банкрутством. Окремі нормативно-правові акти визначають завдання, повноваження та права державних органів щодо проведення державної політики із запобігання банкрутству, забезпечення умов реалізації процедур відновлення платоспроможності боржника чи визнання його банкрутом.

Оскільки суб'єктами підприємницької діяльності часом допускаються спроби уникнути виконання фінансових вимог кредиторів і зобов’язань перед бюджетом під прикриттям інституту банкрутства, Кримінальний кодекс України містить чотири статті, які передбачають кримінальну відповідальність за зловживання у сфері банкрутства. Зокрема ст. 221 «Незаконні дії у разі банкрутства» передбачає відповідальність за вчинені громадянином – засновником або власником суб'єкта господарської діяльності, а також службовою особою суб'єкта господарської діяльності діяння, що проявилися в умисному приховуванні майна або майнових обов'язків, в інше володіння або його відчуження чи знищення, а також у фальсифікації, приховуванні або знищенні документів, які відображають господарську чи фінансову діяльність. При чому відповідальність настає у разі, якщо ці діяння вчинено після порушення господарським судом справи про банкрутство [3].

Проте існує певна кількість не вирішених проблемних питань у

нормативно-правовому регулюванні відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом. Зокрема, використання банкрутства для ухилення від належних до сплати сум податків і зборів, фінансових санкцій, для неповернення позичок і кредитів, а також ухилення від виконання фінансових зобов'язань.

Також набуло поширення банкрутство підприємств для їх ліквідації з метою уникнення перевірок податковими та іншими контролюючими і правоохоронними органами. Організатори схем протиправної діяльності використовують прогалини чинного законодавства, що дозволяє їм перекладати податкові зобов'язання на фірми з ознаками фіктивності.

Проблему існування фіктивного та умисного банкрутства слід шукати у недосконалості та неузгодженості норм чинного законодавства. Так, у ст. 215 Господарського кодексу України дається визначення понять фіктивного та умисного банкрутства. Фіктивним банкрутством визнається за відомо неправдива заява суб'єкта підприємництва до суду про нездатність виконати зобов'язання перед кредиторами та державою. Умисним банкрутством визнається стійка неплатоспроможність суб'єкта підприємництва, викликана цілеспрямованими діями власника майна та посадової особи суб'єкта підприємництва, якщо це завдало істотної матеріальної шкоди інтересам держави, суспільства чи інтересам кредиторів, що охороняються законом [4].

Проте у Законі України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» відсутній обов'язок розпорядника майна боржника, керуючого санацією та ліквідатора надавати на вимогу органів державної податкової служби документи, потрібні для проведення перевірки та встановлення факту існування фіктивного чи умисного банкрутств. Також у зазначеному законі не регламентований прямий обов'язок арбітражного керуючого вчиняти по дії відверненню процедури банкрутства та, відповідно, і не закріплена відповідальність за недодержання даних вимог [2].

З метою усунення недоліків, врегулювання суперечностей в процесі відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом, 22 грудня 2011 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», який набрав чинності з 19 січня 2013 р. [6].

Основною метою розроблення і прийняття цього Закону, на нашу думку, є вдосконалення процедур банкрутства, зменшення тривалості процедур, поліпшення показників за індексом стягнення, скорочення витрат на провадження у справах про банкрутство.

У новій редакції Закону передбачена процедура санації боржника до порушення справи про банкрутство, яка передбачає систему заходів щодо відновлення платоспроможності боржника, які може здійснювати засновник боржника, власник майна боржника, кредитор боржника, інші особи з метою запобігання банкрутству боржника шляхом вжиття організаційно-господарських, управлінських, інвестиційних, технічних,

фінансово-економічних, правових заходів відповідно до законодавства до порушення провадження у справі про банкрутство.

Також внесено зміни в поняття безспірних вимог кредиторів та передбачено, що безспірними вимогами кредиторів є грошові вимоги кредиторів, підтверджені судовим рішенням, що набрало законної сили, і постановою про відкриття виконавчого провадження, згідно з яким відповідно до законодавства здійснюється списання коштів з рахунків боржника. Відповідно такі рішення суду та постанова про відкриття провадження обов'язково необхідно додавати до заяви про порушення справи про банкрутство, як докази безспірних вимог.

Законом введено новий розділ який присвячений діяльності арбітражного керуючого, де визначено та розширено вимоги до особи, яка бажає стати арбітражним керуючим, порядок отримання права на здійснення діяльності. Законом скасована вимога до ліцензування діяльності арбітражного керуючого, але передбачені вимоги стосовно стажу роботи, проходження навчання та відповідного стажування, обов'язкової підвищення кваліфікації арбітражного керуючого. Встановлена відповідальність та орган контролю за діяльністю арбітражного керуючого, передбачається страхування відповідальності арбітражного керуючого [6].

Однак залишилися не врегульованими на нормативно-правовому рівні окремі важливі питання процедури відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом, а саме:

– підвищення вимог до фізичних осіб, які мають намір здійснювати діяльність арбітражних керуючих та їх відповідальність за результати своєї діяльності;

– визначення порядку передачі справ до керуючого санацією;

– визначення граничних термінів проведення процедур банкрутства;

– створення безкоштовного сайту для внесення відомостей про суб’єктів, щодо яких відкрито провадження у справі про банкрутство.

Нормативно-правове регулювання банкрутства в України, в період формування ринкової економіки, було спрямоване на забезпечення відновлення платоспроможності суб’єкта господарювання, оздоровлення його фінансово-господарського становища шляхом кредитування, реструктуризації підприємства, боргів і капіталу. При неможливості відновлення платоспроможності здійснювалось визнання такого суб‘єкта банкрутом з метою задоволення в повному обсязі або частково визнаних судом вимоги кредиторів через застосування ліквідаційної процедури.

Однак недосконалість та неузгодженість нормативно-правових актів та негативні соціально-економічні тенденції у суспільстві призвели до ряду негативних моментів в процесі регулювання процедури банкрутства суб’єктів господарських відносин.

Нова редакція Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» може наблизити регулювання господарсько-правових відносин в Україні до світових стандартів за

умови, врахування національної практики застосування деяких положень про банкрутство, приведення норм чинного законодавства у відповідність з потребами господарської правової галузі та сучасної економічної ситуації.

Список літератури:

1. Бордаченко О. Законодавство про банкрутство: нові етапи взаємодії / О. Бордаченко // Судовий вісник – 2012. – № 3 (71). – С. 29.

2. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України у редакції від 30 червня 1999 р. № 784-XIV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/1999.

3. Щербина В.С. Господарське право : підручник / В.С. Щербина – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 656 с.

4. Господарський кодекс України : Офіційний текст / Міністерство юстиції України. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 214 с.

5. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / В.К. Мамутов, В.І. Адрейцев, В.С. Щербина ; за заг. ред. В.К. Мамутова – К., 2004. – 688 с.

6. Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» : Закон України від 22 грудня 2011 р. №4212-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/2011.

В статье осуществлен анализ и предложены способы усовершенствования норм действующего законодательства, относительно регулирования отношения возобновления платежеспособности или банкротства субъектов ведения хозяйства.

Банкротство, хозяйственный суд, нормативно-правовые акты, платежеспособность, субъект ведения хозяйства.

In the article an analysis is carried out and the methods of improvement of norms of current legislation are offered, in relation to adjusting there are relations of proceeding in solvency or bankruptcy of subjects of menage.

Bankruptcy, economic court, normatively-legal acts, solvency, subject of menage.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО, АДМНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

КОМЕНТАР ДО СТАТІ 164 КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В РЕДАКЦІЇ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ ЩОДО ГУМАНІЗАЦІЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ»

В.І. КУРИЛО, ***доктор юридичних наук, професор, Національний університет біоресурсів і природокористування України***

О.М. КАПЛЯ, ***кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, Національна академія внутрішніх справ***

У цій статті дано науковий коментар до ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення у новій редакції, що внесена Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності».

Правопорушення, господарська діяльність, дозвіл, ліцензування, стандарт.

15 листопада 2011 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності» [1].

У пояснювальній записці зазначено, що вітчизняне законодавство характеризується необґрунтовано завищеним рівнем криміналізації правопорушень у сфері господарської діяльності, що є перепоною для розвитку підприємництва, а також виступає причиною недоотримання Державним бюджетом України належного відшкодування шкоди, завданої протиправними діями у зазначеній сфері.

Так, невиправдано широке коло законодавчо встановлених підстав для застосування покарання у вигляді позбавлення волі за вчинення злочинів в економічній сфері не сприяє відшкодуванню засудженими заподіяної ними шкоди.

Крім того, непоодинокими є випадки зловживань правоохоронними органами під час притягнення підприємців до кримінальної відповідаль-

© Курило В.І., Капля О.М., 2013

ності, що має наслідком погіршення інвестиційного клімату в державі і зниження підприємницької активності населення.

Отже, на сьогодні очевидною є потреба у приведенні положень вітчизняного законодавства, що встановлює юридичну відповідальність за кримінальні правопорушення у сфері економіки та господарської діяльності, у відповідність із європейськими стандартами, згідно з якими за скоєння зазначених правопорушень пріоритет надається застосуванню фінансових санкцій [2].

Тобто, з метою гуманізації існуючих у законодавстві України санкцій за скоєння кримінальних правопорушень у сфері економіки і господарської діяльності, зазначеним законом за вчинення злочинів у господарській сфері замість покарання у вигляді позбавлення волі запроваджено санкцію у вигляді штрафу. А деякі правопорушення декриміналізовано шляхом перенесення їх складів до адміністративних правопорушень.

Наслідком цього стало викладення **ст. 164 КУпАП «Порушення порядку провадження господарської діяльності»** у такій редакції:

«Провадження господарської діяльності без державної реєстрації як суб'єкта господарювання або без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, чи здійснення таких видів господарської діяльності з порушенням умов ліцензування, а так само без одержання дозволу, іншого документа дозвільного характеру, якщо його одержання передбачене законом (крім випадків застосування принципу мовчазної згоди), – тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією виготовленої продукції, знарядь виробництва, сировини і грошей, одержаних внаслідок вчинення цього адміністративного правопорушення, чи без такої.

Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за таке саме правопорушення, або пов'язані з отриманням доходу у великих розмірах, – тягнуть за собою накладення штрафу від ста до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією виготовленої продукції, знарядь виробництва, сировини і грошей, одержаних внаслідок вчинення цього адміністративного правопорушення.

Надання суб'єктом господарювання дозвільному органу або адміністратору недостовірної інформації щодо відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства – тягне за собою накладення штрафу від сорока до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Примітка. Отримання доходу у великих розмірах має місце, коли його сума у тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян».

Запропонована редакція ст. 164 КУпАП має складну юридичну конструкцію, а диспозиція частини першої передбачає такі склади адміністративних правопорушень:

– провадження господарської діяльності без державної реєстрації;

– провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, без одержання ліцензії;

– провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, з порушенням умов ліцензування (крім випадків застосування принципу мовчазної згоди);

– провадження певного виду господарської діяльності без одержання дозволу, іншого документа дозвільного характеру, якщо обов’язок його одержання передбачено законом (крім випадків застосування принципу мовчазної згоди).

Слід згадати, що державою здійснюється державне регулювання у сфері господарювання такими, зокрема, засобами як ліцензування, патентування та квотування, спрямованими на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів.

Господарська діяльність – це діяльність фізичних і юридичних осіб, пов'язана з виробництвом чи реалізацією продукції (товарів), виконанням робіт чи наданням послуг з метою одержання прибутку (комерційна господарська діяльність) або без такої мети (некомерційна господарська діяльність). Підприємницька діяльність є одним із видів господарської діяльності, обов'язкові ознаки якої – безпосередність, систематичність її здійснення з метою отримання прибутку.

Під здійсненням особою, не зареєстрованою як суб'єкт підприємництва, будь-якого виду підприємницької діяльності, слід розуміти діяльність фізичної особи, пов'язану із виробництвом чи реалізацією продукції, виконанням робіт, наданням послуг з метою отримання прибутку, яка містить ознаки підприємницької, тобто провадиться зазначеною особою безпосередньо самостійно, систематично (не менше ніж чотири рази протягом одного календарного року) і на власний ризик.

Під здійсненням без одержання ліцензії видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню згідно зі ст.ст. 2, 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [3], треба розуміти здійснення без ліцензії таких видів господарської діяльності фізичними особами, зареєстрованими як суб'єкти підприємництва, та юридичними особами.

Здійснення без ліцензії певного виду діяльності, що потребує ліцензування, не може вважатися правопорушенням, відповідальність за який передбачено ст. 164 КУпАП, якщо особа, котра займалася такою діяльністю, не могла одержати ліцензію в установленому порядку (не було створено орган ліцензування, не були визначені ліцензійні умови тощо), або якщо ця особа використала принцип мовчазної згоди.

Принцип мовчазної згоди – це один з інститутів дозвільної системи, впроваджений Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [4].

У самому Законі принцип мовчазної згоди визначається як, "принцип, згідно з яким суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру, за умови якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено";

Питання про те, чи є діяльність особи, яка притягується до відповідальності за ст. 164, підприємницькою, чи відповідає вона взятим у єдності ознакам, закріпленим у господарському законодавстві, вирішується у кожному конкретному випадку з урахуванням тривалості та інтенсивності такої діяльності, розміру отриманого або очікуваного доходу, інших факторів (зокрема, чи є ця діяльність для винної особи основним або додатковим, але істотним джерелом її доходу, чи здійснюється вона більш-менш регулярно, постійно, на професійній основі). Підприємницька діяльність – це повторюваний у часі процес, спрямований на отримання прибутку. Вона може полягати як у здійсненні численних угод або дій, так і у виконанні значної за обсягом роботи (наприклад, будівництво певного об'єкта, виготовлення великої партії продукції), що поєднується із системою дій, спрямованих на отримання прибутку.

Не визнається підприємництвом: 1) укладання разових цивільно-правових угод; 2) виконання робіт чи послуг, що не має на меті отримання прибутку (для власних потреб або покриття власних витрат, на прохання родичів тощо); 3) виготовлення продукції, що обертається в межах суб'єкта господарювання – виробника; 4) виконання обов'язків найманого працівника на підставі трудового договору; 5) володіння корпоративними правами; 6) ведення особистого селянського господарства.

Оскільки отримання прибутку проголошується метою підприємницької діяльності, а не є її фактичним результатом, відсутність прибутку не завжди свідчить про те, що та чи інша діяльність позбавлена характеру підприємництва (наприклад, особа для заволодіння ринком реалізує товари за цінами, нижчими за їх собівартість).

Фактично характеру підприємницької діяльності може набувати, наприклад, надання транспортних, туристичних і консультаційних послуг, послуг із ремонту квартир, побутової техніки, автомобілів, зайняття торгівлею, здавання майна в оренду або його зберігання, виконання будівельних робіт, виконання інших робіт на підставі цивільно-правових договорів тощо.

Вирішуючи питання про те, чи не набула діяльність конкретної особи з купівлі та продажу товарів ознак підприємництва, потрібно керуватись системним аналізом положень законодавчих та інших нормативних актів, які регулюють торговельну діяльність, враховувати їх

юридичну силу. Не вимагає державної реєстрації осіб як суб'єктів підприємницької діяльності здійснення несистематичного (не більше чотирьох разів протягом календарного року) продажу громадянами вироблених, перероблених та куплених продукції, речей, товарів на підставі придбаного одноразового патенту на торгівлю. При цьому кожен раз тривалість торгівлі становить від трьох до семи днів, тобто загальна тривалість легальної торгівлі без державної реєстрації як суб'єкта підприємництва може становити 28 днів протягом року. Кількість і вартість укладених угод купівлі-продажу упродовж цього терміну законодавством не регламентується. Якщо фізична особа здійснює продаж товарів частіше ніж чотири рази на рік (або понад 28 днів), тобто систематично, її діяльність набуває ознак підприємництва, і вона має зареєструватися у встановленому порядку як підприємець.

За ч. 1 ст. 164 за наявності інших необхідних ознак слід кваліфікувати фактичне здійснення особою діяльності, що містить ознаки підприємницької: взагалі без проходження передбаченої законодавством процедури реєстрації; до отримання свідоцтва про державну реєстрацію; після скасування на підставі рішення суду державної реєстрації; з фактичним створенням комерційної структури без звернення за її державною реєстрацією; без створення юридичної особи.

Порушення порядку зайняття незалежною професійною діяльністю, яка поєднується з одержанням доходів, однак, згідно з чинним законодавством, не може розцінюватись як підприємницька (наприклад, наукова, літературна, освітня діяльність, діяльність приватних нотаріусів та адвокатів), складу цього правопорушення не містить.

Державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців – це засвідчення факту створення або припинення юридичної особи, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, а також вчинення інших реєстраційних дій, які передбачені законом, шляхом внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру – автоматизованої системи збирання, накопичення, захисту, обліку та надання інформації про юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців.

Ліцензія – це документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню. Ліцензія є єдиним документом дозвільного характеру, який дає право на зайняття певним видом діяльності, що відповідно до законодавства підлягає обмеженню.

Здійснення господарської діяльності з використанням ліцензій, дія яких анульована або строк дії яких сплив, ліцензій, незаконно отриманих від інших суб'єктів господарювання, ліцензій на інший, порівняно із фактично здійснюваним, вид діяльності, а також під час оскарження до суду рішення про анулювання ліцензії, що набрало чинності, за наявності підстав слід кваліфікувати за ст. 164.

Ліцензійні умови є нормативно-правовим актом, який затверджується наказом спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування. Вони можуть стосуватися кваліфікаційних вимог до працівників суб'єктів господарювання, їх кількості; особливих вимог щодо будівель, приміщень, обладнання, інших технічних засобів, матеріально-технічної бази тощо.

У якості додаткового покарання стаття передбачає конфіскацію виготовленої продукції, знарядь виробництва, сировини і грошей, одержаних внаслідок вчинення цього адміністративного правопорушення. Відповідно до вимог ст. 29 КУпАП [5] конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності правопорушника, якщо інше не передбачене законами України, і став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. Стаття 354 Цивільного кодексу України [6] передбачає, що до особи може бути застосовано позбавлення права власності на майно за рішенням суду як санкція за вчинення правопорушення (конфіскація) у випадках, встановлених законом.

Проте, знаряддям правопорушення, про яке йдеться у коментованій статті, може стати власність юридичної особи, а не посадової особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. Відтак, застосування цього виду стягнення фактично можливе тільки відносно фізичних осіб – підприємців (які є власниками відповідного майна).

Адміністративна відповідальність за діяльність та операції, зазначені в диспозиції **ч. 2 ст. 164 КУпАП**, настає за умови, якщо вони вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за те ж порушення або якщо вчинення зазначених діянь було пов'язано з отриманням доходу у великих розмірах.

Відповідальність за це правопорушення несуть службові особи суб'єкта господарської діяльності. Таку відповідальність можуть нести і громадяни-підприємці (наприклад, у випадках, коли особа здійснює відповідну діяльність чи операції без державної реєстрації).

Роздрібна або оптова, включаючи імпорт або експорт, торгівля спиртом етиловим, коньячним або плодовим або роздрібна торгівля алкогольними напоями чи тютюновими виробами без наявності ліцензії утворює склад правопорушення, передбаченого ст. 156 КУпАП.

Об'єктивна сторона правопорушення, передбаченого ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення, полягає у здійсненні господарської діяльності, що містить ознаки підприємницької, без державної реєстрації як суб'єкта господарювання або без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, чи без одержання дозволу, іншого документа дозвільного характеру, якщо його одержання передбачено законом.

За ч. 3 ст. 164 адміністративна відповідальність наступає в разі надання суб'єктом господарювання дозвільному органу або адміністратору недостовірної інформації щодо відповідності матеріально-

технічної бази вимогам законодавства. Такі дії вчиняються з метою отримання ліцензій чи дозволів на здійснення підприємницької діяльності, а також у разі необхідності продовження строку їх дії.

Основним **безпосереднім об'єктом** правопорушення є порядок державної реєстрації і ліцензування підприємницької та іншої господарської діяльності, у т. ч. банківської і професійної діяльності на ринку цінних паперів. Додатковим об'єктом виступають система оподаткування, засади добросовісної конкуренції, законні інтереси споживачів.

Суб'єктом правопорушення є: 1) фізичні осудні особи незалежно від громадянства, які досягли 16-річного віку, у т. ч. особи, які займаються зареєстрованою підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи; 2) службові особи юридичних осіб – підприємницьких та інших господарських структур, які приймають та (або) реалізують рішення про здійснення господарської діяльності без належним чином оформленої ліцензії, а також службові особи, які не забезпечили отримання підприємством, установою чи організацією ліцензії, хоч цей обов'язок покладався на них нормативними актами, установчими документами або трудовим договором. Наявність обов'язку у певного працівника підприємства чи організації дотримуватись вимог ліцензування має встановлюватись у кожному конкретному випадку з урахуванням здійснюваного ним фактичного та юридичного контролю за фінансово-господарською діяльністю суб'єкта господарювання.

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується прямим умислом.

Список літератури:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності : Закон України від 15 листопада 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 98. – Ст. 9.

2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності)» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/ laws.

3. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

4. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.

5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

6. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.

В этой статье дан научный комментарий к ст. 164 Кодекса Украины об административных правонарушениях в новой редакции, которая внесена

Законом Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно гуманизации ответственности за правонарушения в сфере хозяйственной деятельности».

Правонарушения, хозяйственная деятельность, разрешение, лицензирования, стандарт, государственная регистрация.

In this article made of the scientific commentary to article 164 of the Code of Ukraine on administrative offences in the new edition, which was brought by the Law of Ukraine «On amendments to some legislative acts of Ukraine concerning humanization of the responsibility for violations in the sphere of economic activity».

Offences, economic activity, resolution, licensing, standard, state registration.

УДК 35.072.6

СУТНІСТЬ ТА ПРИНЦИПИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

С.С. ВІТВІЦЬКИЙ, ***кандидат юридичних наук, доцент, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ***

У статті розкриваються сутність та принципи ефективності державного контролю. Досліджується взаємозв'язок ефективності, поставленої мети та досягнутого результату в державному контролі. Автором звертається увага на доцільності виокремлення в системі показників ефективності державного контролю кількісних, якісних та результативних складових. Наводиться система принципів ефективності державного контролю та розкривається їх зміст.

Державний контроль, ефективність державного контролю, принципи ефективності державного контролю, регулярність державного контролю, об'єктивність державного контролю, оперативність державного контролю, гласність державного контролю, критерії та показники ефективності державного контролю.

Питання здійснення контролю в державному управлінні є предметом дослідження в науковій літературі. Діяльність органів влади щодо здійснення державного контролю висвітлено в працях як вітчизняних науковців (В. Авер'янова, О. Андрійко, Г. Атаманчука, С. Дубенко, В. Малиновського, Н. Нижник, Г. Одінцової, В. Соловйова та ін.), так і російських вчених (О. Альохіна, Д. Бахраха, І. Бачило, Г. Гаджиєва, Ю. Козлова, Є. Маштакової, М. Піскотіна, А. Тарасова, Н. Хаманєвої та ін.).

Незважаючи на значний науковий інтерес до зазначеної проблематики, теоретичне обґрунтування сутності та принципів ефективності державного контролю залишаються недостатньо дослідженими.

Ефективність є головним критерієм оцінки контрольної діяльності та головною метою контролю. Питання ефективного застосування державного контролю є одними із найбільш актуальних в теорії та практиці державного управління, дослідження яких дозволили порушити цілий ряд питань, що мають як теоретичне, так і практичне значення та пов'язані із наступними аспектами зазначеної проблематики: визначення ефективності й економічності державного контролю; вивчення показників та критеріїв визначення ефективності контролю; припустимість зведення

© Вітвіцький С.С., 2013

результатів контролю до результатів діяльності підконтрольних органів, окремо до кожного з них та з визначених напрямів їх роботи; можливість визначити в тому чи іншому прийнятому управлінському рішенні підконтрольних органів частини ефекту та ін.

Поняття «ефективність» належить до найзагальніших характеристик будь-якої людської діяльності та застосовується в різних сферах науки. Термін «ефективність» походить від латинського «*efficientia*» – виконання, дія, яка в перекладі означає результат, наслідок певних причин дій; ефективний – який дає визначений ефект [1, с. 957]. У сучасному тлумачному словнику української мови термін «ефективний» наводиться у двох значеннях – який дає потрібні результати, наслідки, дає найбільший ефект; який викликає ефект [2, с. 292]. Термін ефективний запозичений юридичною наукою і практикою в економістів, де він використовується для означення діяльності, що приносить при мінімальних затратах: людських, матеріальних та інших – максимальні результати.

Крім того, вчені, які вивчають проблеми ефективності, вважають, що ефективність – це дієвість, результативність, доцільність, оптимальність тощо [3, с. 114]. Більшість дослідників визначають ефективність як ступінь досягнення цілей, поставлених перед системою, або як співвідношення між фактичним результатом та поставленою метою [4, с. 32; 5; 6, с. 12].

Іншими словами ефективність – це співвідношення поставленої мети з досягнутим результатом. Мета – це заздалегідь передбачуваний результат (уявний, бажаний, проектування дії або діяльності). Свого часу ще Ф. Енгельс обґрунтовано зробив висновок, що в суспільстві ніщо не робиться без свідомого наміру, без бажаної мети [7].

Ключовим у розумінні ефективності державного контролю є визначення мети цієї діяльності. За словником С. Ожегова «мета» пояснюється як спосіб інтеграції різних дій людини в деяку послідовність або систему, як одна з форм детермінації людської діяльності; це ідеальне, розумове, те, що передує результату діяльності [8, с. 870].

Мета передбачає постановку завдання і те, до чого необхідно дійти в результаті її здійснення. Завдання формулюються декларативно, у зв’язку з чим оцінювати ступінь їх досягнення, реалізації практично неможливо [9, с. 121]. Мета має стратегічний характер, на відміну від завдань, що мають тактичний характер. Завдання – це те, що потребує виконання, вирішення, це основа здійснення державного контролю. Для однієї мети можна сформулювати декілька завдань.

Слід підкреслити, що ефективність правового явища традиційно визначається як співвідношення між фактичним результатом дії правових норм і тими соціальними цілями для досягнення яких ці норми були прийняті [10, с. 124–126].

Сфера, яка є предметом дослідження, є сферою найбільш складних критеріїв виміру ефективності, їх дифузії, системної дії та протидії. Вона практично не піддається будь-яким одномірним вимірам, наприклад, кількісним показникам економічної чи організаційно-юридичної

ефективності. Тут складно застосувати методи конкретної соціології разом із усіма критеріями її вимірів.

Як наслідок, можна говорити про складність критеріїв і умов виміру ефективності такого суб'єкта, наприклад, як держава. Тому в літературі звертається увага на те, що юридичною наукою досягнуті більш значні результати у встановленні чинників і умов, що визначають підвищення ролі права, ніж у дослідженні самого цього процесу (його інтенсивності, темпів, обсягу тощо).

Для досягнення мети необхідним є оптимальний набір критеріїв, показників, від зміни сукупності яких залежить зміна результатів державного контролю. Тому ефективність державного контролю може бути визначена за допомогою критеріїв оцінки і показників виміру ефективності. Таким чином, показники дозволяють робити вимір ефективності, а критерії оцінювати її. Критерій – це такий вимірник (ознака), що показує, чому повинен відповідати державний контроль, яким він має бути.

В науковій літературі звертається увага, що визначення ефективності державного контролю потребує наявності системи показників, за допомогою яких можливо виміряти та оцінити кожний напрям роботи за певний період часу [11; 12, с. 44; 13, с. 19–24]. В системі показників ефективності державного контролю доцільно виокремлювати кількісні, якісні та результативні складові.

Разом з тим, треба зазначити, що на ефективність контролю впливають різні фактори, зокрема: особисте ставлення керівників органів влади (загальнодержавного та регіонального рівнів) до здійснення контролю; рівень матеріально-технічного забезпечення контрольних органів; професійний рівень працівників контрольних органів; недосконала нормативно-правова база та необхідність її гармонізації відповідно до законодавства Європейського Союзу; стан наукової розробки проблем контролю в умовах реформування Української держави тощо.

Наступна особливість ефективності державного контролю полягає в тому, що вона завжди має політичну сторону, пов'язану із розвитком демократії, розбудовою правової держави, у зв'язку з чим, вона підлягає оцінці не менше, ніж досягнення результатів в економічній сфері. Але саме в політичній сфері, яка вимагає оцінки з точки зору ефективності, не існує безпосередніх кількісних критеріїв (у складних процесах безпосереднього народовладдя підлягають кількісним вимірам лише окремі їх складові). Тому, сьогодні важливим є вироблення загальних підходів у вирішенні цієї проблеми, особливо в сучасних кризових умовах, коли державно-правова практика, правосвідомість, правова культура, конкретно-соціологічні дослідження свідчать про значне зниження ефективності функціонування держави та її інститутів.

Вважаємо, що за умов відсутності чітких критеріїв оцінки ефективності державного контролю, будь-які кількісні дані про державно-

політичні процеси є одночасно їх якісною і причинно-наслідковою характеристикою. У свою чергу, методика одержання, обробки й використання цієї інформації повинна постійно вдосконалюватись.

Показниками ефективності державного контролю є як якісний стан норм Конституції та чинного законодавства, так і механізм забезпечення їх реалізації в соціальній дійсності.

До якісних характеристик правових норм, що виступають показниками ефективності, у літературі відносять ступінь їх досконалості і спроможність впливати на розвиток суспільних відносин у необхідному напрямі [14, с. 34]. Тобто в сфері державного контролю важливим показником ефективності є обумовленість цього інституту соціальними потребами суспільного розвитку. Показниками ефективності механізму забезпечення є ступінь досягнення ефекту при реалізації «достатньо ефективної» правової норми.

Вимоги норм мають бути науково обґрунтованими та реальними для виконання. Оскільки саме науковість правових норм дозволяє більш повно передбачити можливі результати їх дії, створити оптимальну систему їх гарантій.

У свою чергу, реальність, відповідність нормативно закріпленої моделі державного контролю стану розвитку держави і суспільства є однією з основних гарантій ефективності самого державного контролю.

Можна стверджувати, що аналіз причин позитивних і негативних тенденцій державно-політичних процесів є необхідним, тому що прийняття правильного рішення у сфері подальшого забезпечення ефективності державного контролю передбачає знання закономірностей його формування і розвитку. Отже, критерії ефективності досліджуваних нами процесів неоднозначні, складні, мають комплексний і багаторівневий характер.

У контексті вивчення цієї проблематики заслуговують на увагу принципи, дотримання яких є необхідним для підвищення ефективності державного контролю. Вважаємо, що до системи цих принципів необхідно віднести наступні. По-перше, регулярність контролю є одним із важливих принципів підвищення ефективності державного контролю. В цьому контексті, варто зазначити, що епізодичний контроль не дозволить органу контролю визначити тенденції в змісті роботи підконтрольного об’єкта, дати обґрунтовані рекомендації з виправлення становища, виявити основні причини порушень. Здійснення контролю на засадах регулярності, підкреслює Л. Акопов, дозволить зміцнити державну єдність та підвищити результативність діяльності як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування [15, с. 5]. Тому принциповим моментом в цьому контексті є забезпечення регулярності контролю.

Наступним принципом є об’єктивність контролю. Контроль за реалізацією законів та нормативно-правових актів має бути спрямований не на пошук формальних причин невиконання цих актів, а на об’єктивну оцінку фактичних причин невиконання. Найбільш поширеними методами

в практиці контрольної роботи, що дозволяють розкрити основні причини низької ефективності реалізації законодавства, є експертно-правовий аналіз отриманої контрольної інформації, підготовка на її основі доповідей і рекомендацій за участю представників підконтрольного органу, проведення нарад, індивідуальних інструктажів, інформування керівництва та інше. В той же час система контролю не повинна бути занадто громіздкою, щоб не утворювати повторень.

У системі принципів підвищення ефективності державного контролю необхідно виокремити оперативність та гласність. Адже контроль за реалізацією законодавства має бути оперативним і гласним. Під час оперативних перевірок, збору й аналізу інформації забезпечується прийняття своєчасних заходів реагування. Гласність контролю досягається за допомогою громадських організацій та засобів масової інформації. В науковій літературі з цього приводу наголошується, що інформаційна прозорість, відкритість і доступність публічної влади є принциповим кроком в напрямі забезпечення ефективного державного контролю [16]. Важливу роль в цьому процесі мають сучасні комунікаційні засоби та нові інформаційні технології, зокрема створення в мережі Інтернет сайтів органів влади з розміщенням на них інформації про всі аспекти діяльності, зокрема: проекти актів, ухвалені акти та інформація про хід їх виконання, результати голосування на засіданнях відповідного органу тощо.

У перерахованих принципах зазначені основні умови, що забезпечують підвищення ефективності контрольних функцій органів державної влади: визначення конкретних повноважень державних органів, що дозволить також встановлювати відповідальність підконтрольних органів за виконання рішень; зміцнення фінансової та організаційної бази органів виконавчої влади для ефективного виконання контрольних функцій; наведення порядку в міжбюджетних відносинах, як найважливішої умови ефективності виконання органами виконавчої влади взаємних обов’язків.

Сьогодні в Україні триває адміністративна реформа, яка потребує удосконалення механізму контролю, при цьому він все більше характеризується специфічними рисами: автономією контрольних органів (контроль не буває ефективним, якщо здійснюється залежними органами); спеціалізацією функцій контролю (контрольний орган повинен мати конкретну компетенцію при розгляді підконтрольних нормативних актів); критеріями контролю – контроль передбачає наявність відсильних норм (норм, що зазначають способи і завдання контролю, юридичні і технічні правила та ін.); реалізацією контролю – щоб мати законну силу, контроль має проводитися з дотриманням права на захист; санкціями контролю – вони можуть варіюватися (анулювання нормативних актів, кримінальні і фінансові санкції та ін.).

Таким чином, процес становлення та подальшого розвитку ефективної системи державного контролю в органах виконавчої влади є

необхідним для нашої держави. Запропонована система принципів підвищення ефективності державного контролю, на нашу думку, повинна стати основою для ефективного державного контролю та забезпечити своєчасність та якість управлінських рішень.

Викладене свідчить про важливість проведення ґрунтовного аналізу питань здійснення контролю в державному управлінні, вивчення сутності та принципів ефективності державного контролю, що закладає фундамент й дає базові орієнтири для подальшого наукового опрацювання цієї проблематики, дослідження критеріїв та показників ефективності державного контролю.

Список літератури:

1. Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – Т. 30. – М. : Советская энциклопедия, 1978. – 616 с.
2. Сучасний тлумачний словник української мови : 65 000 слів / за заг. ред. В.В. Дубічинського. – Х. : Школа, 2006. – 1008 с.
3. Бандурка А.М. Психология власти : учеб. пособие для вузов / А.М. Бандурка, В.А. Друзь. – Х. : Ун-т внутр. дел, 1998. – 328 с.
4. Савин М.Я. Эффективность административно-правовой деятельности ОВД в сфере охраны общественного порядка и ее оценка : пособие / М.Я. Савин, А.И. Силаев. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1990.
5. Тарасов А.М. Государственный контроль в России : монография / А.М. Тарасов. – М. : Континент, 2008. – 672 с.
6. Мих О.В. Контроль в органах виконавчої влади : проблеми та шляхи розв'язання / О.В. Мих // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць. – 2009. – № 2. – С. 5–16.
7. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – Т. 21. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http: //ru.wikipedia.org.
8. Ожегов С.И. Словарь русского языка : 70 000 слов / С.И. Ожегов ; [под ред. Н. Ю. Шведовой]. – [22-е изд., стер.]. – М. : Рус. яз., 1990. – 921 с.
9. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук / Е.А. Маштакова. – Ростов-на-Дону, 2000. – 205 с.
10. Боброва Н.А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты) / Н.А. Боброва, Т.Д. Зражевская. – Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1985. – 155 с.
11. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади : проект «Наукова книга» / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 302 с.
12. Косінов С.А. Контроль в системі органів виконавчої влади в умовах демократії / С.А. Косінов // Юрист України. – 2012. – №3 (20). – С. 43–48.
13. Лукьяненко В.И. Контроль в системе государственной службы / В.И. Лукьяненко. – М. : Российская академия государственной службы при Президенте РФ, 1995. – 26 с.
14. Федосова В.А. Эффективность действия норм советского государственного права / В.А. Федосова. – Воронеж : Изд-во Воронежского университета, 1984. – 120 с.

15. Акопов Л.В. Контроль в управлении государством (Конституционно-правовые проблемы) : дис. ... док. юрид. наук: 12.00.02 / Акопов Леонид Владимирович. – Ростов-на-Дону, 2002. – 395 с.

16. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А.С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.library.oridu.odessa.ua.

В статье раскрываются сущность и принципы эффективности государственного контроля. Исследуется взаимосвязь эффективности, поставленной цели и достигнутого результата в государственном контроле. Автором обращается внимание на целесообразности выделения в системе показателей эффективности государственного контроля количественных, качественных и результативных составляющих. Предлагается система принципов эффективности государственного контроля и раскрывается их содержание.

Государственный контроль, эффективность государственного контроля, принципы эффективности государственного контроля, регулярность государственного контроля, объективность государственного контроля, оперативность государственного контроля, гласность государственного контроля, критерии и показатели эффективности государственного контроля.

The article examines the nature and principles of the effectiveness of state control. The relation of efficiency, the goal and the result achieved in the state control. The author draws attention to the appropriate selection of the system performance state control of quantitative, qualitative and effective components. We give the principles of system performance state control and disclosed their content.

State control, state control effectiveness, principles of efficiency of state control, state control regularity, objectivity state control, operational control of the state, publicity of the state control, criteria and indicators effectiveness of the state control.

УДК 342.9

ЩОДО ДЕЯКИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ УКРАЇНИ

І.М. ГАЄВСЬКИЙ, ***кандидат юридичних наук, доцент, начальник юридичного управління Держфінмоніторингу України***

Розкрито функціональний статус Державної служби фінансового моніторингу України в системі центральних органів виконавчої влади. Розглянуто проблематику координаційної ролі Держфінмоніторингу України. Акцентовано увагу на розбіжностях у формулюванні функцій Держфінмоніторингу України в різних актах законодавства.

Держфінмоніторинг України, служба, функції, повноваження, координація, Міністерство фінансів України.

Загальновідомо, що систему органів виконавчої влади в Україні становлять Кабінет Міністрів України, як вищий орган, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. До останніх належать служби, інспекції, агентства та органи зі спеціальним статусом.

Така система повною мірою задовольняє зростаючі потреби суспільства і держави у забезпеченні реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина, ефективного виконання завдань і функцій держави і тому відповідає інтересам утвердження демократичної, соціальної, правової держави, розвитку громадянського суспільства.

Водночас в існуючій виконавчій владі є органи, що не виконують функцій адміністративного характеру. До їх повноважень належать лише інформаційно-аналітичні функції. Формування органів такого типу визначається кон'юнктурою наявного політичного проекту. До вказаних органів належить і Державна служба фінансового моніторингу України.

Відсутність функцій адміністративного характеру викликає суперечливі дискусії щодо наявності у таких органів атрибутів органів виконавчої влади.

Проблематикою вивчення функцій Державної служби фінансового моніторинг України в різних її аспектах займались такі знані фахівці та науковці, як В.Б. Авер'янов, С.А. Буткевич, С.Г. Гуржій, Ю.В. Дубко, О.Є. Користін, А.Т. Ковальчук, О.І. Остапенко та ін. Однак, враховуючи постійну зміну та вдосконалення законодавства у сфері фінансового моніторингу, доцільним є проведення комплексного аналізу порушеного питання з точки зору реалізації Держфінмоніторингом України, як службою, своїх функцій.

Метою цієї статті є розкриття статусу Державної служби фінансового моніторингу України в системі центральних органів

© Гаєвський І.М., 2013

виконавчої влади та аналіз проблематики реалізації його функцій відповідно до чинної правової бази.

Загальна типологія функцій державного органу може бути представлена за такими ознаками:

– функції з формування державної політики (визначення базових пріоритетів і напрямів розвитку, методів їх досягнення);

– функції правотворчі (видання на підставі і на виконання Конституції України, законів України, обов'язкових для виконання норм і правил, які регулюють відносини у конкретній сфері та поширюються на невизначене коло осіб);

– функції правозастосовчі (видання актів, за допомогою яких вирішуються індивідуальні спори та питання щодо конкретних осіб (особи));

– функції з контролю і нагляду у встановленій сфері діяльності (здійснення перевірки виконання встановлених Конституцією України, законами України та іншими нормативно-правовими актами загальнообов'язкових правил і норм поведінки в економіці і суспільному житті);

– функції з надання адміністративних послуг (видача органами виконавчої влади дозволів (ліцензій) на здійснення певного виду діяльності і (або) конкретних дій; реєстрація актів, документів, прав, об'єктів, а також видання індивідуальних правових актів);

– функції з управління об'єктами державної власності (здійснення повноважень власника щодо природних ресурсів, які знаходяться в загальнодержавній власності, державного майна).

Відповідно до свого найменування Держфінмоніторинг України є службою. Хоч до такого найменування він еволюціонував спочатку із Державного департаменту, а потім із Державного комітету.

Розділення центральних органів виконавчої влади на служби, агентства, інспекції передбачене частиною першою ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [1].

Відповідно до частини другої ст. 17 цього ж Закону у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

Отже, щоб відповідати своїй назві, як служба, більшість функцій Держфінмоніторингу України повинні складати функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. Однак, це не відповідає дійсності.

Термінологічні визначення, пов'язані із адміністративними послугами, закріплені у Законі України «Про адміністративні послуги» [2].

Відповідно до ст. 1 зазначеного Закону адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Суб'єкт надання адміністративної послуги – це орган виконавчої влади, інший державний орган, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Повноваження Держфінмоніторингу України визначаються Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [3] та Положенням про Державну службу фінансового моніторингу України [4].

Згідно із зазначеними нормативними актами Держфінмоніторинг України не уповноважується на надання адміністративних послуг та відповідно їх не надає. У зв'язку з цим на єдиному державному порталі адміністративних послуг інформація про Держфінмоніторинг України відсутня [5].

Відповідно до частини другої ст. 19 Конституції України [6] органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Згідно із ст. 18 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» завдання Держфінмоніторингу України полягають у наступному:

1) збирання, оброблення та аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформація, що може бути пов'язана з підозрою у легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму;

2) забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

3) створення та забезпечення функціонування єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

4) налагодження співпраці, взаємодії та інформаційного обміну з державними органами, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями в зазначеній сфері;

5) забезпечення представництва України в установленому порядку в міжнародних організаціях з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Зазначені функції не групуються в контексті основних напрямів діяльності центральних органів виконавчої влади, оскільки, відповідно до частини першої ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [1], не належать ні до надання адміністративних послуг, ні до здійснення державного нагляду (контролю), ні до управління об'єктами державної власності.

Отже, найменування Державної служби фінансового моніторингу України не є інформативним, оскільки відсутній прямий і однозначний зв'язок між типом органу і типами функцій, закріпленими за ним.

У цьому зв'язку, для зовнішнього користувача спотворюється уявлення про призначення Державної служби фінансового моніторингу України в системі влади.

Окрім того, суттєвою проблемою функціонального статусу Держфінмоніторингу України є реалізація його функції, що передбачена п. 15 ч. 2 ст. 18 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» та полягає у забезпеченні координації діяльності державних органів у цій сфері [3].

Координація діяльності державних органів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму повинна здійснюватись Держфінмоніторингом України виходячи із його координуючої ролі з питань фінансового моніторингу.

Органами, діяльність яких повинен координувати Держфінмоніторинг України, є насамперед суб'єкти державного фінансового моніторингу, до яких закон відносить Міністерство фінансів України, Національний банк України, Міністерство юстиції України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство інфраструктури України, Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Однак, реалізація цієї функції утруднюється тим, що починаючи із грудня 2010 р., відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [7], діяльність Держфінмоніторингу України спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України. Тобто, через Міністра, який очолює один із державних регуляторів, що координується Держфінмоніторингом України.

Така ситуація створює передумови для неможливості Держфінмоніторингу України здійснювати координацію Мінфіну, оскільки

перший підконтрольний і підзвітний Міністру фінансів України та керується у своїй діяльності його наказами та дорученнями.

У рамках спрямування діяльності Держфінмоніторингу України Міністр фінансів України здійснює низку функцій, які умовно можна розділити на:

1) Адміністративно-організаційні функції:

– визначає пріоритети роботи Держфінмоніторингу України і шляхи розв‘язання покладених на нього завдань, затверджує плани його роботи;

– розглядає звіти про виконання покладених на Держфінмоніторинг України завдань та планів його роботи;

– видає обов’язкові до виконання Держфінмоніторингом України накази та доручення з питань спрямування та координації його діяльності;

– приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності Держфінмоніторингу України;

– установлює порядок обміну інформацією між Міністерством фінансів України та Держфінмоніторингом України, періодичність її подання.

2) Нормотворчі функції:

– погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені Держфінмоніторингом України проекти законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України;

– здійснює нормативно-правове регулювання у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

– порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів Держфінмоніторингу України повністю чи в окремій частині.

3) Кадрові функції:

– вносить пропозиції Прем’єр-міністру України щодо кандидатур на посади Голови Держфінмоніторингу України і за пропозицією Голови – кандидатури на посади його заступників;

– погоджує структуру Держфінмоніторингу України;

– погоджує призначення на посади і звільнення з посад керівників та заступників керівників структурних підрозділів апарату Держфінмоніторингу України;

– порушує перед Президентом України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності Голови Держфінмоніторингу України та його заступників;

– ініціює питання притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів Держфінмоніторингу України та їх заступників, а також керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління Держфінмоніторингу України;

– ініціює питання проведення службового розслідування стосовно Голови Держфінмоніторингу України, його заступників, інших державних службовців і працівників Держфінмоніторингу України та підприємств,

установ та організацій, що належать до сфери управління Держфінмоніторингу України.

Водночас, відповідно до Положення про Державну службу фінансового моніторингу України, повноваженнями служби є:

– реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

– внесення на розгляд Міністра фінансів України пропозицій щодо формування державної політики у відповідній сфері та розроблених Держфінмоніторингом України проектів законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

– внесення на розгляд Міністра фінансів України проектів нормативно-правових актів Міністерства фінансів України з питань, що належать до сфери діяльності Держфінмоніторингу України;

– видання наказів виключно організаційно-розпорядчого характеру, які підписуються Головою Держфінмоніторингу України [4].

Такий стан правового регулювання координуючої ролі Держфінмоніторингу України у сфері фінансового моніторингу потребує вдосконалення шляхом виключення Міністерства фінансів України із числа суб'єктів державного фінансового моніторингу або деталізованою регламентацією способів координації Держфінмоніторингом України державних органів (в тому числі й Мінфіну).

Окрім того, слід звернути увагу і на розбіжності щодо функціонального забезпечення Держфінмоніторингу України, які містяться у Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [3] та Положенні про службу [4].

Відповідно до пп. 17 п. 4 Положення про Держфінмоніторинг України, він надає роз'яснення щодо застосування нормативно-правових актів з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. В свою чергу, аналогічна функція у профільному Законі відсутня.

Також у Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» відсутня функція розробки нормативно-правових актів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (що передбачено пп. 9 п. 4 Положення), яку Держфінмоніторинг України беззаперечно виконує.

Нормативно не визначено на рівні закону і право Держфінмоніторингу України утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати підприємства, установи, організації та відповідні навчальні заклади (п. 7 Положення), хоча у п. 16 ч. 2 ст. 18 Закону передбачено, що Держфінмоніторинг України забезпечує відповідно до закону організацію та координацію роботи з перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів органів державної влади з питань фінансового моніторингу та

працівників суб'єктів первинного фінансового моніторингу, відповідальних за проведення фінансового моніторингу, щодо боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму на базі відповідного навчального закладу, що належить до сфери його управління.

Враховуючи зазначене, з метою вдосконалення діяльності Державної служби фінансового моніторингу України та функціонування усієї системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, необхідно узгодити нормативно-правові акти, що визначають статус та повноваження Держфінмоніторингу України, особливо в частині реалізації його координуючої ролі щодо інших державних органів з питань фінансового моніторингу.

Також, пропонується нормативно та функціонально обґрунтувати найменування Держфінмоніторингу України, як служби, задля уникнення конфлікту між основною діяльністю органу, його функціями та призначенням.

Список літератури:

1. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 1696.

2. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 44.

3. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : Закон України від 28 листопада 2002 р. № 249-IV // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 231.

4. Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 466/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 87.

5. Єдиний державний портал адміністративних послуг : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://poslugy.gov.ua

6. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 15.

Раскрыт функциональный статус Государственной службы финансового мониторинга Украины в системе центральных органов исполнительной власти. Рассмотрена проблематика координационной роли Госфинмониторинга Украины. Акцентировано внимание на разногласиях в формулировании функций Госфинмониторинга Украины в разных актах законодательства.

Госфинмониторинг Украины, служба, функции, полномочия, координация, Министерство финансов Украины.

The functional status of the State Financial Monitoring Service of Ukraine in the system of central authorities of executive power is developed. Terms of reference of the coordinating role of the SFMS of Ukraine is considered. Attention is drawn to divergence in forming functions of the SFMS of Ukraine in different legislative acts.

The State Financial Monitoring Services of Ukraine (the SFMS of Ukraine), functions, powers (authority), coordination, the Ministry of Finance of Ukraine.

УДК 342.924:316.3

УТВЕРДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК ЗАПОРУКА КОНСОЛІДАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

Ю.В. ДЕЛІЯ, *кандидат юридичних наук, доцент, Донецький юридичний інститут МВС України*

І.А. ГАЛУСТЯН, *студентка 4-го курсу економіко-правового факультету, Донецький національний університет*

У статті досліджено теоретичні й практичні питання утвердження інституту публічного адміністрування в Україні. Аналізуючи теоретичні джерела, робиться спроба дослідити роль і значення даного інституту в житті українського суспільства та визначити чинники, що впливають на його розвиток, і шляхи вдосконалення управлінської моделі на місцях.

Адміністративне право, демократизація української держави, інститут публічного адміністрування, консолідація суспільства.

Актуальним завданням, яке на сьогодні постало перед українським суспільством, є розвиток правової, демократичної держави з соціально-орієнтованою ринковою економікою, активно діючими інститутами публічної влади та управління. Вирішення цих питань залежить від різних історичних політичних, економічних, соціальних чинників, подолання яких потребує правових гарантій та регулювання здійснення нормотворчості суб'єктами публічної адміністрації. Зрозуміло, така діяльність повинна відбуватися в межах Конституції та законів України. Розвиток національного державотворення та правотворення ставить перед сучасною юридичною наукою складні завдання, від ефективності та своєчасності розв'язання яких залежить майбутнє людини, громадянського суспільства й української держави в цілому. Їх зміст полягає насамперед у належному та своєчасному теоретико-методологічному забезпеченні конституційних правотворчих і правозастосовних процесів. Як представник суспільної влади та правової спроможності суб'єктів публічного управління інститут публічної адміністрації посідає одне з пріоритетних місць.

Теоретичну основу дослідження інституту публічного адміністрування як невід'ємного елемента консолідації громадянського суспільства, правової держави репрезентовано у працях М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка,

© Делія Ю.В., Галустян І.А., 2013

М.О. Пухтинського, В.М. Кампо, М.І. Корнієнка, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького та інших авторів. Однак, незважаючи на те, що протягом тривалого часу дослідження вихідних засад функціонування місцевого управління, як складової публічної влади в Україні, було й надалі залишається предметом особливої уваги фахівців у галузі конституційного, а також адміністративного права, на сьогодні питання визначення ролі органів публічної адміністрації навряд чи можна вважати достатньо обґрунтованим через наявність суттєвих відмінностей у підходах науковців до з'ясування окремих аспектів його діяльності. Одним із таких недостатньо досліджених питань можна вважати визначення ролі інституту публічного самоврядування як невід'ємного атрибута демократизації суспільства й, зокрема, його консолідації.

Таким чином, **метою** статті є дослідження ролі інституту публічного адміністрування як фактора консолідації українського суспільства. Одне із головних завдань нашої роботи полягає у створенні науково-теоретичної бази інституту публічного адміністрування в Україні як запоруки єднання суспільства та у висвітленні основ, що регулюють правовідносини в означеному інституті.

Для досягнення окресленої мети вирішено певні завдання:

– проаналізовано наявні наукові праці та стан чинного законодавства у контексті тематики;

– розроблено відповідні пропозиції з удосконалення нормативно-правових актів України у сфері публічного управління.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення і висновки статті розширюють простір для подальшого теоретичного дослідження проблеми розвитку публічного управління України в юридичній науці.

Події 1990-х рр. минулого століття наочно продемонстрували, що падіння комуністичного режиму і наступні політичні перетворення не обов'язково призведуть до встановлення прогнозованих форм демократичного устрою. Зокрема, шляхи розвитку України та інших держав, що входили до складу СРСР, виявилися більш складними і драматичними, ніж шляхи країн Центральної і Східної Європи. Еволюція пострадянських політичних режимів, незважаючи на значні зовнішні зміни, демонструє принципову наступність деяких базових принципів організації влади, первинних і більш визначальних для функціонування формальних демократичних механізмів.

На рубежі XXI ст. в українському законодавстві з'являється новий суб'єкт – публічна адміністрація, що є складовою частиною трикутника управління на місцях «органи державної виконавчої влади – органи місцевого самоврядування – публічна адміністрація». Публічна адміністрація, на думку адміністративістів, об'єднує в собі виконавчі органи державної виконавчої влади та виконавчі органи місцевого

самоврядування. Ця думка потребує додаткового вивчення, обговорення, обміну поглядами.

На сьогодні категорія «публічна адміністрація» все частіше застосовується в нормативно-правових актах України та працях науковців, але, на жаль, у сучасній науці не сформовано єдиного підходу щодо його трактування. Зазначена обставина актуалізує необхідність поглиблення наукових досліджень даного поняття стосовно сутності та особливостей виявлення цієї сутності в конкретних умовах сучасної дійсності.

Складовими елементами форми організації публічної адміністрації є: державне управління та місцеве самоврядування. Визначенню інституту публічного адміністрування приділяла увагу значна кількість науковців, які намагалися дати своє визначення даній категорії та дослідити принципи її діяльності. Аналіз наукових підходів до тлумачення терміна «публічна адміністрація» було направлено, передусім, на узагальнення, визначення змісту та основних властивостей і принципів функціонування.

Термін «публічна адміністрація» вперше було використано у праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС допомагає зробити висновок, що у Європейському праві існує два його визначення: у вузькому та в широкому сенсі [1, с. 522–525]. У вузькому під поняттям «публічна адміністрація» розуміють регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади, центральні уряди та публічну службу. Органи публічної влади – це інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділено достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структуру та завдання якого визначено в законі. Звісно, ці завдання належать до сфери функціонування держави. Такими законами в українському законодавстві слід вважати Закони України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», які регламентують організаційно-правові засади функціонування публічного управління на місцях.

Публічне управління на сьогодні постає необхідним атрибутом будь-якого демократичного суспільства. У сучасній українській державі його існування й розвиток забезпечуються наявністю правової бази та практикою місцевого самоврядування як на рівні населених пунктів (село, селище, місто), так і на регіональному рівні (район, область).

У широкому сенсі в Європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається в Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під «публічною владою» (або «органами публічної влади»), слід розуміти: будь-яку установу публічного права (включаючи

державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів» [2, с. 11].

Історичний досвід переконливо доводить, що важлива роль у формуванні та консолідації українського суспільства належить як інституту публічного управління, так і інституту місцевого самоврядування. Саме завдяки феномену даного інституту українському суспільству вдалося стати на шлях побудови демократичного суспільства. Імпульсом для подальшого утвердження засад народовладдя й демократії в життя стало прийняття 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України, де чітко визначено принцип розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, а також ухвалення Конституції України (1996) і Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997) та «Про місцеві державні адміністрації» (1999). Проаналізувавши надбання нормотворчого досвіду у царині становлення публічного управління, законодавцем у чинній Конституції зафіксовано принципово новий підхід до цього важливого соціально-політичного та правового інституту, який полягає у:

– визнані місцевого самоврядування та забезпеченні його гарантій (ст. 7);

– нормативно-правовому визначенні компетенції місцевого самоврядування (ст. 140);

– встановленні первинного суб’єкта місцевого самоврядування – територіальної громади;

– визначенні поняття територіальної громади (ст. 140);

– закріпленні всіх елементів системи місцевого самоврядування, яка пізніше одержала своє законодавче формування у ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Конституція також встановлює форми здійснення демократизації місцевого самоврядування територіальною громадою: безпосередньо та через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Серед інших важливих положень Основного Закону, що засновує вихідні положення подальшого визначення шляхів і механізмів консолідації українського суспільства, які практично обумовлено відповідними складовими конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, є закріплення його матеріальної і фінансової основи та ролі держави у формуванні бюджетів місцевого самоврядування (ст. 142); визнання районних і обласних рад органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст (п. 4 ст. 140).

Функціонування інституту місцевого самоврядування дістало найбільш ґрунтовне легітимне закріплення у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цим нормативно-правовим актом, що традиційно вважається профільним у сфері місцевого самоврядування,

визначено основні терміни, що треба розуміти як категоріальний апарат місцевого самоврядування: представницькі органи місцевого самоврядування; місцевий референдум; загальні збори громадян; місцеві ініціативи, громадські слухання тощо. Важливо зазначити, що цим Законом вперше в Україні представницьким органам було надано право на основі Конституції та в межах профільного Закону приймати статут територіальної громади, що стимулювало законодавчу ініціативу основного суб'єкта місцевого самоврядування – громади.

Новелою у статусі демократизації українського суспільства через місцеве самоврядування стала його правова, організаційна, матеріальна та фінансова автономія від державної виконавчої влади. Стосовно правової автономії, то вона полягає в тому, що органи місцевого самоврядування згідно з ч. 1 ст. 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» є юридичними особами і наділяються власними повноваженнями.

Правова автономія полягає також у відсутності у системі органів місцевого самоврядування вертикальної підзвітності (крім: рада – виконком); у законодавчому закріпленні обов'язковості до виконання актів рад, посадових осіб місцевого самоврядування на відповідній території (п. 1 ст. 73 профільного Закону); у законодавчій забороні органам виконавчої влади, їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування (п. 2 ст. 71). Поряд із тим правову автономію не слід розуміти спрощено, й, отже, місцеве самоврядування не можна вважати повністю незалежним від держави. Це пов'язано з тим, що, по-перше, один із принципів місцевого самоврядування прямо передбачає *поєднання місцевих і державних інтересів* та, по-друге, держава з метою утвердження ідеалів свободи і демократії може впливати на місцеве самоврядування, у тому числі й через законодавчий процес.

Як вбачається з вищевикладеного, з метою консолідації українського суспільства держава має чимало шляхів та механізмів впливу на місцеве самоврядування. Одним із таких засобів впливу є, насамперед, об'єктивний законодавчий процес. Щодо законодавчого забезпечення місцевого самоврядування, то його, на нашу думку, можна розглядати його як двоступеневу систему: перший рівень – це нормативно-правові акти похідні від держави, другий – акти органів місцевого самоврядування. Безперечно, значна частина питань щодо організації та функціонування місцевого самоврядування може і повинно бути врегульовано саме на локальному рівні – нормативно-правовими актами місцевого самоврядування. До таких належать акти місцевих референдумів (рішення), статути територіальних громад, регламенти рад, їх виконавчих комітетів, рішення виконавчо-розпорядчих органів, розпорядження виборних посадових осіб місцевого самоврядування.

Усі ці акти слід вважати вагомими в системі локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування. Однак їх спільним мінусом є

те, що вони нерідко виходять за межі чинного законодавства. Найбільш дієвим засобом подолання цього недоліку, як логічно випливає з вищенаведеного, постає апробація на предмет законності локальних нормативно-правових актів шляхом удосконалення процедури їх підготовки до прийняття, а саме: всенародного обговорення, громадських слухань, підтримання громадських ініціатив тощо.

Статути територіальних громад також є локальними правовими актами. Статут – це основний нормативно-правовий акт територіальної громади села, селища, міста, прийнятий членами громади у встановленому порядку, про правові та організаційні правила поведінки членів громади, органів та посадових осіб самоврядування, їх взаємовідносини з іншими організаціями та державою. Слід зазначити, що це – принципово нове явище у розвитку сучасної локальної демократії на місцях, хоч історичні джерела свідчать про існування статутного права в Україні ще декілька століть тому. Прикладом цього є Магдебурзьке право, наявність якого, зокрема, відіграло неперecічну роль в історії українського державотворення. Власне, тільки для вітчизняного муніципального права оформлення правових норм через статути територіальних громад є новелою, для інших галузей права (передусім, трудового та господарського) затвердження статутів трудових колективів, корпоративних об'єднань і товариств, використання статутних норм права є більш притаманним і таким, що вважається цілком усталеним. Прийняття статуту територіальної громади є одним із шляхів зміцнення правової бази.

За радянський період розвиток демократичних засад гальмувався, статутне право практично не розроблялося, оскільки в законодавстві переважали централістські тенденції.

Українське законодавство у 1997 р. передбачило прийняття статутів територіальних громад завдяки ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», у якій визначено мету цих документів – врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування [3], що має сприяти об'єднанню суспільства.

Вивчення цього питання показало, що в Україні робота зі створення власних статутів більш конкретно ведеться міськими територіальними громадами, у сільській місцевості ухвалення відповідними радами власних нормотворчих актів є менш поширеним. Такий стан справ, на наш погляд, обумовлено тим, що реальні економічні, соціальні, політичні зміни в містах проходять більш активно, ніж у селах. Унаслідок цього зміни в організації місцевого самоврядування в містах є більш помітними, ніж у селі. Саме в статутах територіальних громад і має бути прописано всі механізми здійснення публічного управління.

Одним із критеріїв оцінки ефективності статуту територіальної громади є те, що за своїм змістом цей локальний нормативний акт має бути демократичним волевиявленням членів територіальної громади, а

не вказівкою органів виконавчої влади – лише за цієї умови може бути досягнуто дійсної, а не формально проголошеної незалежності місцевого самоврядування. Крім того, статути є найбільш наближеними до потреб і проблем тієї чи іншої територіальної громади: якщо Конституція та Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» – це загальні нормативно-правові акти для всієї території України, то умови функціонування певної локальної одиниці відображає саме її статут. Тому на підставі відповідних норм і положень статутів члени територіальної громади можуть захищати свої природні права та свободи.

У частині впливу інституту публічного управління на стан консолідації суспільства слід окремо зазначити, що певні спільні риси статутів територіальних громад простежуються й у статутах інших недержавних утворень, які діють в Україні. Як приклад, такі положення закріплено в Законах України «Про об'єднання громадян» (1992) та «Про політичні партії в Україні» (2001). У статутах політичних партій серед завдань визначено: удосконалення політичної системи України, реалізація принципів прямої відповідальності влади перед громадянами, розбудова громадянського суспільства, розвиток демократії; децентралізація державної влади, розвиток місцевого самоврядування і самоорганізації населення; консолідація суспільства на засадах загальнолюдських цінностей, відстоювання пріоритетності природних прав і свобод людини тощо. Таким чином, до проблем демократизації українського суспільства не є байдужими ні державні інституції, ні громадські утворення, адже цілком закономірно, що від ефективного вирішення питань місцевого значення залежить досягнення мети створення суспільства, що об'єднане спільними інтересами, цінностями й цілями.

Список літератури:

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

2. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т.О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11.

3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

В статье исследованы теоретические и практические вопросы утверждения института публичного администрирования в Украине. Анализируя теоретические источники, делается попытка исследовать роль и значение данного института в жизни украинского общества и определить факторы, влияющие на его развитие, и пути совершенствования управленческой модели на местах.

Административное право, демократизация украинского государства, институт публичного администрирования, консолидация общества.

In the article subjected to study theoretical and practical issues approved by the Institute of Public Administration in Ukraine. Analyzing theoretical sources attempt to examine the role and importance of the institution in the life of Ukrainian society and to identify the factors that influence its development, and ways to improve the management model of the field.

Administrative law, democratization of the Ukrainian state, the Institute of Public Administration, the consolidation of society.

УДК 347.73

ФІНАНСОВО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ПРОТИДІЇ ВІДМИВАННЮ ТІНЬОВИХ ДОХОДІВ

А.В. МАТІОС, ***кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, заступник Керівника Головного контрольного управління Адміністрації Президента України***

У статті проаналізовано сучасний стан системи фінансового моніторингу, визначено основні недоліки та запропоновано правові механізми протидії тіньовій економіці.

Фінансовий моніторинг, боротьба з відмиванням коштів, Державна служба фінансового моніторингу, Група з розробки заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванню тероризму.

Орієнтація на світові стандарти розвитку фінансової системи вимагає передусім створення відповідної правової бази, що давала б системно і своєчасно реагувати на ті виклики та небезпеки, які перманентно відтворюються у світі. Однією з найбільш актуальних проблем сьогодення є побудова адекватної системи фінансового моніторингу, що унеможливить розвиток тіньової економіки.

Проблема справді делікатна. Нехай Карл Маркс сьогодні не є найвищим авторитетом, але його твердження, що не можна жити у суспільстві і бути вільним від суспільства, ніхто заперечити не може.

Справжня свобода полягає в тому, що кожен може вільно розмахувати руками, але не далі носа найближчого сусіда. Без дотримання таких обмежень жодне суспільство просто не виживе – або сильніші плюндруватимуть слабкіших, або останні застосують те, що в дипломатії називають «асиметричною відповіддю».

Окремі питання щодо проблематики правового забезпечення детінізації економіки та системи фінансового моніторингу у своїх працях досліджували такі науковці: Л.К. Воронова, І.М. Гаєвський, В.В. Коваленко, О.Є. Користін, А.Т. Ковальчук, Б.Г. Литвак, Л.А. Савченко та інші.

За висновками Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму в Україні (FATF) ефективна система боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму вимагає адекватної правової та інституційної структури, яка повинна включати: закони, що криміналізують відмивання коштів і фінансування тероризму та передбачають замороження, арешт і конфіскацію доходів від злочинів і терористичних коштів; закони, правила або, в деяких випадках, інші обов'язкові для виконання заходи, які покладають необхідні зобов'язання на фінансові установи і визначені не фінансові підприємства та професії; відповідну інституційну або

© Матіос А.В., 2013

адміністративну структуру і закони, що уповноважують компетентні органи необхідними обов'язками, повноваженнями і правом застосування санкцій; та закони та інші заходи, що дають країні можливість надання найбільш широкого спектру міжнародного співробітництва. Також FATF вважає важливим, щоб компетентні органи забезпечували ефективну діяльність всієї системи.

Сучасна концепція функціонування національної системи протидії відмиванню доходів, отриманих злочинним шляхом, передбачає консолідацію зусиль усіх державних органів та визначає комплекс стратегічних цілей за наступними напрямами [1]:

– запобігання виникненню передумов для легалізації незаконних доходів і фінансування тероризму;

– запобігання використанню слабких сторін фінансової системи з метою легалізації незаконних доходів і фінансування тероризму;

– удосконалення механізму регулювання та нагляду за суб'єктами первинного фінансового моніторингу;

– підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів;

– створення ефективної системи взаємодії між заінтересованими органами виконавчої влади;

– підвищення кваліфікаційного рівня спеціалістів і рівня їх технічного забезпечення;

– участь у міжнародному співробітництві;

– формування у населення усвідомлення необхідності запобігання та протидії легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму.

22 роки тому згідно з рішенням «великої сімки» була створена ФАТФ – міжнародна група з протидії відмиванню (таким чином – легалізації) коштів, отриманих протиправним шляхом. Під жорстким тиском даної організації Україна зробила перші кроки у боротьбі з рухом незаконних грошових коштів.

Одним із таки кроків було створення відповідного підрозділу фінансової розвідки – Державної служби фінансового моніторингу України, яка відповідно до чинного законодавства забезпечує формування багатоджерельної аналітичної інформації, що дає змогу правоохоронним органам виявляти, перевіряти і розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями.

Станом на 1 січня 2011 р. на облік Держфінмоніторингу стали 6 404 суб'єктів первинного фінмоніторингу. Найбільш активними в системі інформування є суб'єкти первинного фінмоніторингу банківських установ. Так, їх частка у загальній кількості суб'єктів первинного фінмоніторингу складає усього 2,75 %, однак саме від них було у 2010 р. надіслано 96,14

% загальної кількості повідомлень про операції, що підлягають фінансовому моніторингу.

Водночас усі інші суб'єкти первинного фінмоніторингу демонструють відчутну пасивність у цій важливій справі. Це є реальним відображенням позиції, яку займають визначені законом суб'єкти державного фінмоніторингу, які повинні організовувати й націлювати роботу суб'єктів первинного фінансового моніторингу у визначеному законом режимі.

Відповідно до базового Закону суб'єктами державного фінансового моніторингу є: Національний банк України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство транспорту та зв'язку України, Міністерство економічного розвитку та торгівлі України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює регулювання ринків фінансових послуг України, а також Спеціально уповноважений орган – Державна служба фінансового моніторингу України [2]. На нашу думку, вищезазначений перелік необхідно доповнити Міністерством доходів і зборів України, оскільки неможливо протидіяти економічним злочинам без участі центрального органу виконавчої влади, що є відповідальним за забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства.

Відсутність належної співпраці суб'єктів державного фінансового моніторингу із Спеціально уповноваженим органом відчутно звужують обсяги й інтенсивність подання можливої інформації до Держфінмоніторингу. Наявність системної взаємодії всіх учасників національної системи протидії легалізації злочинних доходів є вимогою сучасних глобальних викликів.

Відповідно до Порядку надання та розгляду узагальнених матеріалів у Спеціально уповноваженого органу діє Експертна комісія з розгляду узагальнених матеріалів, яка за наявності достатніх підстав приймає рішення щодо їх передачі правоохоронним органам.

Виходячи з характеру та змісту узагальнені матеріали направляються до Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, МВС України, Міндоходів України.

У 2012 р. від первинних суб'єктів фінмоніторингу було отримано біля 100 тис. повідомлень, що стали базою для формування 1 896 досьє, з яких підготовлено та направлено до правоохоронних органів. За результатами опрацювання досьє у 2012 р. до правоохоронних органів передано 588 узагальнених та 131 додатковий узагальнений матеріал [4].

З підготовлених 588 узагальнених та 131 додаткового узагальненого матеріалу направлено до органів:

– Генеральної прокуратури України – 24 узагальнені матеріали та 5 додаткових узагальнених матеріалів;

– Державної податкової служби України – 232 узагальнені матеріали та 58 додаткових узагальнених матеріалів;

– Міністерства внутрішніх справ – 276 узагальнених матеріалів та 54 додаткові узагальнені матеріали;

– Служби безпеки України – 55 узагальнених матеріалів та 14 додаткових узагальнених матеріалів;

– Головного управління розвідки Міністерства оборони України – 1 узагальнений матеріал.

У результаті розслідування правоохоронними органами накладено арешт на грошові кошти в сумі понад 198 млн. грн., фактично вилучено коштів – 15,2 млн. грн.[4].

Значну частку у виявлених схемах відмивання займають фінансові операції з використанням цінних паперів та їх похідних (деривативів). Упродовж 2010 р. було виявлено та направлено до правоохоронних органів 192 матеріали. Найбільшу питому вагу при цьому займають тіньові операції з векселями (45,5 %), а також операції з цінними паперами, вид яких не визначений (похідними) – 48 %. Останні різновиди цінних паперів поки що не унормовані вітчизняним фінансовим правом, що відкриває широку можливість для тіньових угод.

Фінансові операції з бюджетними коштами є більш контрольованими, що засвідчує відносно невелику кількість зафіксованих незаконних фінансових угод – у 2012 р. їх було 25 [4].

Протягом 2012 р. матеріалів щодо фінансових операцій, пов'язаних з інвестиційною та страховою діяльністю, було направлено до правоохоронних органів всього лише 10 [4].

Одним із основних об’єктів уваги Держфінмоніторингу України упродовж 2012 р. були операції, пов’язані з переведенням (конвертацією) безготівкових коштів у готівку, оскільки метою здійснення таких операцій є:

– приховування слідів походження доходів, отриманих з незаконних джерел;

– приховування осіб, які отримали (отримують) незаконні доходи й тих, що ініціюють сам процес відмивання;

– створення умов для зручного використання коштів, отриманих з незаконних джерел;

– створення умов для безпечного інвестування в легальний бізнес.

Зовнішньоекономічні операції (експорт-імпорт, кредити, позики і так звані «інвестиції» у формі спекулятивного капіталу) залишаються одним з основних та найбільш розповсюджених методів відмивання коштів, а відтак – важливим резервом для збору й подання відповідної інформації до Держфінмоніторингу. Недостатня професійність в цих аспектах суб'єктів первинного моніторингу зумовлює практичну відсутність інформації з цього приводу. Важливим резервом у цьому сенсі є більш тісна співпраця з фінансовими розвідками країн-членів FATF [3].

До речі, у 2012 р. у ході пленарних засідань FATF було затверджено структуру та текст переглянутих Стандартів (Рекомендацій)

FATF, які враховують нові тенденції та досвід, одержаний у ході реалізації і оцінювання заходів у сфері боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму в межах Третього раунду взаємних оцінок та проект оновленого Мандату FATF на 2012–2020 рр., та проводилася робота з перегляду Рекомендацій та Методології застосування нових Стандартів FATF, на основі якої буде проводитися четвертий раунд оцінок країн щодо відповідності систем новим стандартам у сфері боротьби з відмиванням коштів, фінансуванням тероризму, розповсюдженням зброї масового знищення, а також боротьби з корупцією і податковими злочинами тощо.

У зв’язку з підготовкою до головування України в ОБСЄ у 2013 р. та її входженням з 1 січня 2012 р. до складу Трійки ОБСЄ, що передбачає безпосереднє залучення нашої держави до політичного керівництва Організацією, протягом 2012 р. активізовано співробітництво Держфінмоніторингу України з ОБСЄ.

Так, представники уповноважених органів неодноразово брали участь у засіданнях ОБСЄ, присвячених питанням щодо:

– сприяння підвищенню безпеки і стабільності через належне управління;

– сприяння посиленню належної практики управління і боротьби з корупцією з метою прискорення соціально-економічного розвитку;

– виявлення, зупинення та повернення вкрадених активів;

– способів фінансового розслідування та типології відмивання коштів/фінансування тероризму.

Значні можливості для тінізації фінансових угод та операцій відкриваються у зв'язку з інноваціями в системі інформаційно-комунікаційних та інтернет технологій. На жаль, зазначені досягнення більш інтенсивно й ефективно використовують ділки, пов'язані з відмиванням брудних коштів та миттєвими операціями щодо неодноразових змін адресатів й прикриття кінцевого отримувача (бенефіціара). Державні контрольно-наглядові органи значно відстають в оперативній фіксації, а отже, й ефективній протидії зазначеним процесам. У цьому контексті, актуальним є питання створення в Україні служби фінансових розслідувань, як спеціально уповноваженого органу центральної виконавчої влади, що об’єднає боротьбу з масивом економічних злочинів.

На нашу думку, створення такої потужної структури повинно стати додатковим імпульсом до посилення взаємодії правоохоронних та інших державних органів, задіяних у функціонуванні національної системи протидії відмивання злочинних доходів та детінізації економіки. На системному розв'язанні означених вище проблем, посиленні співпраці усіх суб'єктів, задіяних у сфері запобігання та протидії відмиванню тіньових коштів, недопущення легалізації фінансів, отриманих злочинним шляхом, і повинна будуватись державна стратегія боротьби з тіньовою економікою в Україні.

Список літератури :

1. Стратегія розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 року : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sdfm.gov.ua.
2. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» : Закон України від 18 травня 2010 р. № 2258-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 29. – Ст. 392.
3. Директива 2005/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму : Міжнародний документ від 26 жовтня 2005 р. // Законодавчі і нормативні акти з банківської діяльності від 6 червня 2007 р. – 2007. – № 6.
4. Звіт Державної служби фінансового моніторингу України за 2012 рік : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sdfm.gov.ua.

В статье проанализировано современное состояние системы финансового мониторинга, определены основные недостатки и предложены правовые механизмы противодействия теневой экономике.

Финансовый мониторинг, борьба с отмыванием средств, Государственная служба финансового мониторинга, Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег и финансирования терроризма.

The article analyzed the current state of the financial monitoring system, identified the main shortcomings and proposes legal mechanisms for underground economy counteraction.

F*inancial monitoring, counteraction to money laundering, the state financial monitoring service of Ukraine, Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)*

УДК 347.73:631

ПРО УДОСКОНАЛЕННЯ ПОРЯДКУ ПРОВЕДЕННЯ ПОЗАПЛАНОВИХ ДОКУМЕНТАЛЬНИХ ПЕРЕВІРОК ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ

В.В. МУШЕНОК, ***кандидат юридичних наук, ВП НУБіП України «Ніжинський агротехнічний інститут»***

А.В. БЕРЕЗЮК, ***студентка юридичного факультету, Київський національний університет імені Т.Г. Шевченка***

У статті здійснено аналіз визначених Податковим кодексом України окремих підстав та порядку проведення податковими органами позапланових документальних перевірок платників податків та надано пропозиції по удосконаленню їх правового регулювання.

Податковий кодекс України, податковий орган, позапланова документальна перевірка, платник податків, правове регулювання.

Прийняття Податкового кодексу України дало можливість у одному нормативно-правовому акті поєднати майже всі матеріальні та процесуальні сторони регулювання податкової системи. Зокрема, отримали чітке закріплення у кодифікованому нормативному акті питання формування вичерпного переліку податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, компетенцію контролюючих органів, повноваження й обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю тощо.

Проте у результаті практичного застосування норм Податкового кодексу України податковими органами у процесі податкового адміністрування, зокрема при проведенні позапланових виїзних перевірок, стає очевидним недосконаліть окремих фінансово-правових норм та необхідність їх удосконалення, шляхом внесення змін до чинного податкового законодавства.

У фінансово-правовій науці нашої держави за період від набрання чинності Податковим кодексом України до даного часу питанням аналізу та наукового обґрунтування компетенції посадових осіб податкових контролюючих органів, час здійснення планових, позапланових та фактичних перевірок присвячена невелика кількість досліджень вітчизняних науковців: Є. Алісова, В. Білоуса, Л. Воронової, О. Дмитрик, П. Кучерявенка, О. Лукашева, В. Мельник, В. Чернадчука та інших.

Метою даної статті є спроба охарактеризувати та надати пропозиції по удосконаленню окремих норм законодавчо закріпленого порядку проведення документальних позапланових перевірок.

© Мушенок В.В., Березюк А.В., 2013

Отже, Податковим кодексом України передбачено проведення податкового контролю у формі здійснення камеральних, документальних та фактичних перевірок.

Предметом документальної перевірки є своєчасність, достовірність, повнота нарахування та сплати податків та зборів, а також дотримання валютного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, дотримання роботодавцем законодавства щодо укладення трудового договору, оформлення трудових відносин з працівниками (найманими особами) та яка проводиться на підставі податкових декларацій (розрахунків), фінансової, статистичної та іншої звітності, регістрів податкового та бухгалтерського обліку, ведення яких передбачено законом, первинних документів, які використовуються в бухгалтерському та податковому обліку і пов'язані з нарахуванням і сплатою податків та зборів, виконанням вимог іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби, а також отриманих в установленому законодавством порядку органом державної податкової служби документів та податкової інформації, у тому числі за результатами перевірок інших платників податків [1].

Залежно від мети, завдань та способу проведення документальні перевірки поділяються на планові та позапланові.

З метою проведення перевірки платників податків, які мають ризик щодо несплати податків та зборів чи невиконання іншого законодавства, контроль за яким покладено на органи державної податкової служби, передбачено проведення документальних планових перевірок. Вони передбачаються у плані-графіку проведення планових документальних перевірок та проводяться періодично залежно від ступеня ризику в діяльності таких платників податків. Платники податків з незначним ступенем ризику включаються до плану-графіка не частіше, ніж раз на три календарних роки, середнім - не частіше ніж раз на два календарних роки, високим - не частіше одного разу на календарний рік. Право на проведення документальної планової перевірки платника податків надається лише у випадку, коли йому не пізніше ніж за 10 календарних днів до дня проведення зазначеної перевірки вручено під розписку або надіслано рекомендованим листом з повідомленням про вручення копію наказу про проведення документальної планової перевірки та письмове повідомлення із зазначенням дати початку проведення такої перевірки [1].

Документальна позапланова виїзна перевірка не передбачається у плані роботи податкового органу та проводиться на підставі поданих податкових декларацій (розрахунків), фінансової, статистичної та іншої звітності, регістрів податкового та бухгалтерського обліку, ведення яких передбачено законом, первинних документів, які використовуються в бухгалтерському та податковому обліку і пов'язані з нарахуванням і сплатою податків та зборів, виконанням вимог іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на податкові органи, а також

отриманих в установленому законодавством порядку контролюючим органом документів та податкової інформації, у тому числі за результатами перевірок інших платників податків.

Отже, документальна позапланова виїзна перевірка є найбільш ефективним методом здійснення податковими органами контролю щодо своєчасності, достовірності, повнотою нарахування і сплати податків та зборів, а також дозволяє більш оперативно виявляти порушення податкового, валютного та іншого законодавства (здійснення господарської діяльності без державної реєстрації, приховування трудових відносин із найманою особою тощо) здійснення контролю за яким покладено на податкові органи [2, с. 10].

Згідно інформації ДПА України, найбільш ефективним та оперативним засобом виявлення порушень податкового законодавства є саме позапланові перевірки, які були проведені податковими органами України на підставі того, що за наслідками перевірок інших платників податків або отримання податкової інформації виявлено факти, що свідчать про можливі порушення платником податків податкового, валютного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби [3].

В період до прийняття Податкового кодексу України, підстави та процедура проведення позапланових виїзних перевірок буда визначена у ст. 11^1 (Підстави та порядок проведення органами державної податкової служби планових і позапланових виїзних перевірок своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків та зборів (обов'язкових платежів) Закону України «Про державну податкову службу в Україні». Зокрема, в цьому Законі зазначалось, що позаплановою виїзною перевіркою вважається перевірка, яка не передбачена в планах роботи органу державної податкової служби і проводиться за наявності хоча б однієї з таких обставин: 1) за наслідками перевірок інших платників податків виявлено факти, які свідчать про порушення платником податків законів України про оподаткування, валютного законодавства, якщо платник податків не надасть пояснення та їх документальні підтвердження на обов'язковий письмовий запит органу державної податкової служби протягом десяти робочих днів з дня отримання запиту [4].

У ст. 78 (Порядок проведення документальних позапланових перевірок) Податкового кодексу України зазначено, що документальна позапланова виїзна перевірка здійснюється за наявності хоча б однієї з таких обставин: 1) за наслідками перевірок інших платників податків або отримання податкової інформації виявлено факти, що свідчать про можливі порушення платником податків податкового, валютного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби, якщо платник податків не надасть пояснення та їх документальні підтвердження на обов'язковий письмовий запит органу державної податкової служби протягом 10 робочих днів з дня

отримання запиту [1].

Аналіз вищевикладених правових норм призводить до висновку про дотримання державними органами принципу стабільності податкового законодавства. Крім того, також досягнуто дотримання основних гарантій прав платників податків при здійсненні заходів податкового контролю, тобто законодавчого встановлення вичерпного переліку підстав проведення документальних виїзних позапланових перевірок.

Однак, на нашу думку, необхідним є вилучення зі ст. 78 Податкового кодексу України норми про проведення документальної податкової перевірки лише за умови, якщо платник податків не надасть пояснення та їх документальні підтвердження на обов'язковий письмовий запит органу державної податкової служби протягом 10 робочих днів з дня отримання запиту.

Оскільки за наявності акта перевірки іншого платника податків, підписаного посадовими особами органу державної податкової служби та самим платником податків або його законним представником або отримання податкової інформації виявлено факти, що свідчать про можливі порушення платником податків Конституції України; Податкового кодексу України, валютного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби; Митного кодексу України та інших законів з питань митної справи у частині регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з оподаткуванням митом операцій з переміщення товарів через митний кордон України; чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і якими регулюються питання оподаткування; рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів, очевидним є негайне проведення позапланової документальної перевірки.

У свою чергу, надання десятиденного терміну платнику податків на підготовку відповіді з наданням пояснення та їх документальні підтвердження на обов'язковий письмовий запит органу державної податкової служби, може призвести до ухилення від оподаткування шляхом припинення діяльності чи неперебування за місцезнаходженням юридичної особи тощо, а також уникнення фінансової, адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Отже, на нашу думку, на даному етапі необхідне внесення змін і доповнень до окремих положень Податкового кодексу України, з метою його удосконалення та адаптації до інших законодавчих норм. Зокрема, необхідним є внесення змін до порядку проведення податковими органами документальних позапланових перевірок, визначених ст. 78, шляхом вилучення норми про можливість проведення документальної податкової перевірки лише за умови, якщо платник податків не надасть пояснення та їх документальні підтвердження на обов'язковий письмовий запит органу державної податкової служби протягом 10 робочих днів з

дня отримання запиту. Оскільки ця норма спільно зі ст. 19 Конституції України, в якій йдеться мова про те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [5] ускладнює, а інколи і унеможливлює здійснення ефективного та своєчасного податкового контролю з метою попередження вчинення платниками податків, їх посадовими особами порушень законів з питань оподаткування та порушень вимог, встановлених іншим законодавством, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, та застосування до порушників юридичної відповідальності.

Список літератури:

1. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. – [Елетронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua.

2. Автогров В.І. Революційних змін від Податкового кодексу України чекати не варто / В.І. Автогров // Юридична газета. – 2011. – № 10. – С. 9.

3. Щодо окремих питань стосовно контролю за додержанням податкового законодавства платниками податків – юридичними особами : Лист ДПА України від 6 липня 2012 р. №14082/7/23-4017/354. – [Елетронний ресурс]. – Режим доступу : http://sts.gov.ua/podatkova-baza.

4. Про систему оподаткування : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1251-XII // Відомості Верховної Ради України – 1991. – № 39. – Ст. 510.

5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. – [Елетронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua.

В статье осуществлен анализ определенных Налоговым кодексом Украины отдельных оснований и порядка проведения налоговыми органами внеплановых документальных проверок налогоплательщиков и предоставлены предложения по усовершенствованию их правового регулирования.

Налоговый кодекс Украины, налоговый орган, внеплановая документальная проверка, налогоплательщик, правовое регулирование.

In the article the analysis of certain is carried out by the Tax law of Ukraine of separate grounds and order of realization of provided for by the plan documentary not verifications of taxpayers tax organs and suggestions are given on the improvement of them legal adjusting.

Tax law of Ukraine, tax organ, provided for by the plan documentary not verification, taxpayer, legal adjusting.

УДК 342.951: 332.3

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В СФЕРІ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

С.В. СЛЮСАРЕНКО, ***кандидат юридичних наук,***

Ю.В. ІЩУК, ***аспірант,***
Національний університет біоресурсів і природокористування України[1]

У статті досліджено перспективи та напрями розвитку законодавства України в сфері контролю за використанням та охороною земель, здійснено перспективний аналіз розвитку законодавства в даній сфері, проаналізовано діяльність контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів і напрями його нормативного вдосконалення в Україні, досліджено правове забезпечення державного контролю за використанням та охороною земель в Україні, обґрунтовано пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення законодавства України в сфері контролю за використанням і охороною земель.

Адміністративна юрисдикція, державний контроль за використанням та охороною земель, управлінська діяльність у сфері раціонального використання і охорони земель в Україні, контрольно-інспекційні органи в сфері земельних ресурсів в Україні, розвиток законодавства, вдосконалення нормативно-правових актів.

При аналізі правового становища контрольно-інспекційних органів в сфері земельних ресурсів в Україні дослідники зазначають досить інтенсивний процес формування інституту державних інспекцій відповідно до функцій державного управління в цій галузі. В свою чергу, державне управління земельними ресурсами являє собою цілеспрямований вплив системи державних органів і суспільства на суб'єкти, що здійснюють господарську та інші види діяльності в сфері земельних відносин, які дають змогу досягти найбільш ефективного використання земельних і пов'язаних з ними ресурсів країни.

Слід зазначити, що виходячи з умов сьогодення ситуація в галузі регулювання діяльності та вдосконалення законодавства України щодо діяльності контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів в Україні залишається складною. Неврегульованість земельного законодавства й інфраструктури державного управління у сфері охорони і

© Слюсаренко С.В., Іщук Ю.В., 2013

використання земель в Україні та відповідним землекористуванням, відсутність автоматизованої системи ведення державного земельною кадастру, спрямованого на вирішення питань обліку й охорони земель, та інше, свідчать про існування гострих проблем у цій сфері, які потребують негайного реагування та розробки відповідних ефективних нормативно-правових актів в даній сфері.

Саме державний контроль є механізмом впровадження державної земельної політики у життя, механізмом випробування діючих законів та засобом виявлення й виправлення помилок, що заважають досягненню управлінських цілей [1, с.15].

Сьогодні, як ніколи, гостро постає проблема організації земельного контролю та його чіткої правової регламентації, підвищення ефективності діяльності органів влади у сфері контролю за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення, їх взаємодії з іншими правоохоронними органами при виявленні правопорушень, здійснення ними превентивної діяльності та відповідний розвиток законодавства України в даній сфері.

Тому перспективи та напрями розвитку законодавства України в сфері використання й охорони земель та вдосконалення діяльності відповідних контрольно-інспекційних органів у країні залишаються надзвичайно **актуальними**.

Відсутність комплексних теоретичних досліджень, у яких повною мірою були б з'ясовані напрями та перспективи розвитку законодавства України в сфері використання та охорони земель і недостатність врегулювання у чинному законодавстві повноважень контролюючих органів, потребують всебічного дослідження даної проблематики і аналізу норм чинного законодавства в даній сфері.

Детальне наукове дослідження перспектив та напрямів розвитку законодавства України в сфері контролю за використанням і охороною земель в умовах ринкової економіки є актуальним завданням вітчизняної юридичної науки. У вітчизняній правовій літературі практично відсутні комплексні наукові (як теоретичні, так і прикладні) дослідження напрямів і перспектив вдосконалення законодавства України щодо контролю за використанням та охороною земель у сучасних реаліях.

Окремим аспектам державного контролю за використанням та охороною земель з боку контрольно-інспекційних органів, а також вдосконаленню законодавства України в даній сфері присвячені праці В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, Ц.В. Бичкової, А.П. Гетьмана, В.В. Горланчука, В.К. Гуревського, І.І. Каракаша, П.Ф. Кулинича, В.І. Курила, Н.Р. Малишевої, В.В. Носіка, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, О.П. Світличного, А.М. Третяка, Ю.С. Шемшученка, В.В. Янчука та інших науковців.

Метою даної статті є дослідження перспектив і напрямів розвитку законодавства України в сфері контролю за використанням та охороною земель, здійснення перспективного аналізу розвитку законодавства в

даній сфері, конкретний аналіз діяльності контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів і напрями його нормативного вдосконалення в Україні, дослідження правового забезпечення державного контролю за використанням та охороною земель в країні, обґрунтування пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення вітчизняного законодавства в сфері контролю за використанням та охороною земель.

Період переходу України до ринкових відносин визначає важливість проблеми здійснення перетворень у галузі управління земельними ресурсами, незмінною складовою якого є державний контроль. Саме контроль є механізмом втілення державної земельної політики у життя, механізмом випробування чинних законів та засобом виявлення і виправлення помилок, що заважають досягненню управлінських цілей.

Державний контроль, як багатогранне явище, знаходиться у постійному розвитку та підлягає змінам, а отже, сьогодні назріла потреба переглянути певні положення земельного та адміністративного законодавства, що регулюють контрольну діяльність у галузі земельних відносин з огляду на окремі прогалини законодавства та декларативний характер певних норм [2, с. 21].

Земельний кодекс України поділяє земельний контроль на державний, самоврядний і громадський. Абсолютно не применшуючи ролі самоврядного та громадського, вважаємо, що особливого осмислення потребує державний контроль за використанням та охороною земель, оскільки він є визначальним у суспільних відносинах з огляду на існуючу систему публічної влади.

Державний контроль за використанням та охороною земель є гарантією держави у втіленні законності у земельній сфері. Він повинен також бути гарантією ефективності механізму охорони земельного фонду від нераціонального використання землі у сільському господарстві. Іншими словами, контроль має гарантувати досягнення цілей охорони земель та їх раціонального використання.

При цьому, маючи власні цілі й зміст, земельний контроль водночас забезпечує виконання інших управлінських функцій. Контрольні органи надають зібрану інформацію у процесі здійснення ними контролю для прийняття управлінських рішень у межах функції організації, обліку, планування, експертизи, керівництва, координації у цій сфері [3, с. 283–284].

Контролюючі органи виявляють і припиняють порушення спеціальних правил, норм, нормативів, без чого неможлива реалізація певних управлінських функцій, зокрема такої, як регулювання використання земельного фонду.

Зазначимо, що з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010, зокрема, утворено

Міністерство аграрної політики та продовольства України і Державну інспекцію сільського господарства України шляхом реорганізації Міністерства аграрної політики України [4].

Відповідно до цього Указу було утворено новий центральний орган виконавчої влади – Державну інспекцію сільського господарства України (далі – Держсільгоспінспекція). Указом Президента України «Про Державну інспекцію сільського господарства України» від 13 квітня 2011 р. № 459/2011 повноваження щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, які раніше виконувала Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель, передано до відання Держсільгоспінспекції.

Згідно з Положенням про Державну інспекцію сільського господарства України, затвердженим Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011, Держсільгоспінспекція України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі [5].

Конкретні завдання державного контролю у галузі земельних ресурсів визначаються основними формами діяльності у сфері використання й охорони земель, які умовно можна поділити на: 1) організацію раціонального землекористування; 2) охорону земель; 3) забезпечення екологічної безпеки людини. Ці форми безпосередньо пов’язані між собою, оскільки, як зазначалося, охорона земель неможлива без їх раціонального використання, а земля, як один із найважливіших компонентів природи, повинна використовуватись з дотриманням вимог екологічної безпеки.

У цілому охорона земельних ресурсів повинна забезпечувати:

– збереження ґрунтів, їхніх корисних властивостей, насамперед родючості, максимально можливе запобігання втрат і виснаження сільськогосподарських земель, обмеження відведення продуктивних земель для несільськогосподарських потреб;

– своєчасне попередження і усунення причин, які призводять до деградації, забруднення та засмічення земель небезпечними відходами людської діяльності, порушення й знищення ґрунтів і збіднення екосистем;

– своєчасне здійснення підприємствами виробничої, гірничодобувної, аграрної та інших видів господарської діяльності, які зумовлюють руйнування ґрунтового покриву, втрату ним родючості та порушення екологічної рівноваги функціонування земель, а також підривають стійкість агроландшафтів тощо;

– раціональне використання і збереження земельних ресурсів, поліпшення корисних властивостей та санітарно-гігієнічного стану ґрунтів, екологічно й економічно обґрунтовані освоєння і меліорацію непридатних для господарського використання земель;

– своєчасне запобігання й усунення негативного впливу деградованих, забруднених і порушених земель на здоров'я людини, окремі природні ресурси й довкілля у цілому, а також на економічний та соціальний розвиток держави;

– максимальний захист від необґрунтованого вилучення для несільськогосподарських потреб земель, які використовуються сільським і лісовим господарством [6, с. 455–456].

Усі ці процеси в сукупності зможуть забезпечити ефективне і прогресивне законодавство в сфері контролю за використанням та охороною земель в Україні.

Таким чином, основні напрями вдосконалення земельних відносин в Україні (в тому числі і в сфері контролю за використанням та охороною земель) полягають у наступному:

– юридичному закріпленні прав власності на землю за користувачами, володільцями та власниками, що зумовить раціональніше її використання;

– формуванні земельного ринку, яке включає систему оцінки земельних ділянок і визначення ціни землі (при цьому необхідно враховувати цільове використання землі, обмеження розмірів землекористування, встановлення термінів між купівлею і продажем ділянки та інші обмеження, які виключають можливість спекуляції землею);

– створенні інфраструктури земельного ринку, зокрема земельного (іпотечного) банку, що дасть змогу скоротити фінансові витрати на виробництво, збільшити обсяги інвестиційного кредиту залученням кредитних ресурсів і сприятиме концентрації землекористування;

– запровадженні платності за користування землею незалежно від форм власності введенням земельного податку й земельної плати згідно з грошовою оцінкою земель;

– розробці законодавчої бази купівлі-продажу землі, механізму її відчуження (у зв'язку з недосконалістю питання про ціну землі доцільно обмежитися продажем земель несільськогосподарського призначення, а на землях сільськогосподарського призначення – продажем права користування, тобто орендою);

– введенні застави землі для одержання товаровиробниками необхідних коштів на розвиток виробництва;

– здійсненні ефективного та прогресивного державного контролю за використанням і охороною земель;

– формуванні екологічно стійких землеволодінь і землекористувань з урахуванням природних ландшафтів [7, с. 341–343].

Безумовно, розробка заходів щодо вдосконалення земельних відносин (в тому числі й відповідного законодавства в сфері земельних ресурсів) потребує реалізації такого політичного документа, як Державна цільова програма розвитку земельної реформи в Україні, або затверджених Указом Президента України Основних напрямів розвитку земельної реформи в Україні. Органам виконавчої влади в сфері

використання та охорони земельних ресурсів слід розробити проекти таких нормативно-правових актів, які передбачають:

– продовження розвитку і стабілізації відносин власності на землю;

– удосконалення державного земельного кадастру, в тому числі створення системи реєстрації земельних ділянок і права власності на них;

– розвиток інфраструктури ринку землі (купівля-продаж, оренда, застава);

– розвиток земельних відносин у сільському господарстві в напрямі збільшення частки приватної власності на землю;

– прискорення земельної реформи у населених пунктах, особливо в містах;

– формування основ іпотечного кредитування під заставу землі;

– удосконалення системи земельних платежів;

– удосконалення системи державного управління земельними ресурсами;

– удосконалення державного контролю за використанням і охороною земель та їх моніторинг.

Однак хоч якою б була форма уніфікованого кодифікованого акта земельного законодавства, незаперечним залишається факт необхідності його прийняття для заповнення прогалин у земельному законодавстві, виявлення зайвих нашарувань та усунення суперечностей між нормативно-правовими актами. Прийняття такого нормативного акта дасть змогу селянину легше зорієнтуватися в численному й недостатньо структурованому масиві актів різної юридичної сили, що регулюють відносини в агропромисловому комплексі [8, с. 97–98].

Крім того, як справедливо зазначають науковці, для підвищення ефективності законодавчого регулювання земельних та аграрних відносин необхідно:

– визначити перспективи розвитку земельної та аграрної сфери економіки України;

– розробити найближчі, короткострокові та стратегічні напрями розвитку земельного та аграрного законодавства України;

– запровадити умови та механізм ефективної реалізації земельного та аграрного законодавства України;

– удосконалити нормативно-правову базу функціонування АПК та відповідного контролю в сфері використання й охорони земель;

– вивчити досвід країн Європейського союзу щодо розробки земельного та аграрного законодавства [9, с. 283].

В Основних напрямах державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки поруч з питаннями розвитку відносин власності на землю, розвитку ринку землі, проведення державного моніторингу земель та державного земельного кадастру постає питання удосконалення організації контролю за використанням і охороною земель та відповідного законодавства в даній сфері.

У зв'язку із цим реалізація програми створення єдиного моніторингу земельних ресурсів дасть змогу сформувати систему державного моніторингу земельних ресурсів – основоположну інформаційну інфраструктуру державного й муніципального управління земельними ресурсами (в тому числі й для більш ефективної діяльності інспекційних органів у сфері земельних ресурсів), активізувати залучення землі до цивільного обороту.

Для започаткування державного моніторингу стану земельних ресурсів на законодавчому рівні пропонується Кабінету Міністрів України розробити Національну програму «Державний моніторинг земельних ресурсів на 2010–2015 роки», метою якої буде: формування загальнодержавної та регіональної організаційної структури з ведення державного моніторингу земель; формування нормативно-методичної бази для ведення державного моніторингу земельних ресурсів; створення єдиної мережі полігонів, еталонних стаціонарних та інших ділянок державного моніторингу земель; створення координатної й планово-картографічної основи; формування інформаційної бази моніторингу земельних ресурсів і створення фонду матеріалів та даних державного моніторингу земель; ведення спостережень за станом земель різних категорій для своєчасного виявлення змін, їх оцінки, прогнозу й вироблення рекомендацій щодо запобігання та усунення наслідків негативних процесів; інформаційне забезпечення державного земельного кадастру, землеустрою, державної кадастрової оцінки й інших функцій державного та регіонального управління земельними ресурсами [10, с. 322–323].

Для створення єдиного інформаційного банку даних управління земельними ресурсами та забезпечення ефективного державного контролю за використанням і охороною земель в Україні пропонується створити на законодавчому рівні інтегровану земельну інформаційну систему, основними завданнями якої має стати: надання юридично обґрунтованих і достовірних даних про права на земельні ділянки й міцно пов'язану з ними нерухомість для органів управління, судів, банків, юридичних і фізичних осіб; забезпечення захисту прав власників, власників і користувачів землі та міцно пов'язаної з нею нерухомості; забезпечення встановлення й реєстрації правового режиму користування земельними ділянками, будівлями та приміщеннями; інформаційне забезпечення збору земельного податку й податку на нерухомість; поповнення бюджету за рахунок мит і зборів із земельних операцій і операцій з нерухомістю; інформаційна й правова підтримка функціонування ринку землі та іншої нерухомості; облік кількості і якості землі, створення банку даних про наявність і стан земельних ресурсів; інформаційне забезпечення та підтримка формування програм щодо раціонального використання земельних ресурсів, оптимального планування розвитку територій тощо [1, с. 34].

З огляду на вищевикладене можна зробити **такі висновки.**

1. На підставі аналізу нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні (в тому й у сфері контролю за використанням та охороною земель), зроблено висновок, що на сьогодні мають місце певні неточності як у визначенні статусу окремих державних інспекцій, так і їх організації. У зв'язку з цим у зазначених актах доцільно на законодавчому рівні:

– розширити повноваження державних інспекцій щодо попередження та припинення правопорушень;

– надати у виняткових випадках право самостійно припиняти роботи, що виконуються з порушенням встановлених правил і норм, тим державним інспекціям, які таким правом не наділені;

– закріпити у всіх положеннях, що регламентують діяльність державних інспекцій, обов'язок повідомляти відповідні органи про прийняття рішення щодо припинення робіт;

– закріпити в положеннях чітко визначене право відсторонювати від роботи осіб, винних у вчиненні правопорушень;

– закріпити право державних інспекцій ставити перед відповідними органами питання про припинення чи скасування актів управління, які суперечать законодавству;

– зрівняти повноваження різних державних інспекцій щодо самостійного накладення адміністративних стягнень на винних осіб;

– закріпити в положеннях про державні інспекції чітко сформульоване основне їх завдання – попередження правопорушень;

– здійснити уніфікацію найменувань державних інспекцій.

2. На нашу думку, вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів в Україні повинно розвиватися шляхом прийняття нормативно-правих актів, які забезпечать організаційно-економічний механізм стимулювання раціонального використання та охорони земель, а саме: надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними й регіональними програмами використання і охорони земель; виділення коштів з державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їхньої вини; звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами тощо.

3. Як підсумок, слід зазначити, що правове становище, організація і компетенція державних інспекцій мають бути закріплені в спеціальних законодавчих актах про контрольні інспекції, що діють у сфері виконавчої влади, а саме: у проекті Закону України «Про контрольні інспекції в органах виконавчої влади», проекті Закону України «Про державний контроль у сфері виконавчої влади» та проекті Закону України «Про державний нагляд (контроль) в агропромисловому комплексі України», що у свою чергу дасть

змогу врегулювати проблемні питання здійснення інспекційними органами контролю в сфері використання та охорони земельних ресурсів в Україні.

4. Отримані в процесі написання статті висновки дають змогу стверджувати, що перспективний аналіз розвитку законодавства України в сфері контролю за використанням та охороною земель допомагає виявити основні шляхи, напрями й пріоритети розвитку сучасного інституційного та правового забезпечення діяльності контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів в Україні і ефективного вдосконалення державного управління контрольно-інспекційними органами в даній сфері.

Список літератури:

1. Актуальні проблеми державного контролю за використанням та охороною земель: навч.-метод. конспект / В.І. Курило, Т.С. Кичилюк, І.В. Курило ; за заг. ред. В.І. Курила. – К. : НАУ, 2008. – 39 с.

2. Курило В.І. Охорона і раціональне використання земельних ресурсів : метод. посіб. / В.І. Курило. – К. : Держкомзем України – Проект МБРР, 2007. – 78 с.

3. Семчик В.І. Земельне право України [Текст]: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл / В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, М.В. Шульга. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. – 430 с.

4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Офіційний вісник України : Спеціальний випуск. – 2010. – № 32. – С. 3. – Ст. 1026.

5. Положення про Державну інспекцію сільського господарства України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011 // Верховна Рада України : Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2011. – 260 с.

6. Мірошніченко А.М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України [Текст] / А.М. Мірошніченко, Р.І. Марусенко. – К. : Прав. єдність, 2009. – 650 с.

7. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони та використання земель сільськогосподарського призначення в Україні [Текст]: моногр. / П.Ф. Кулинич. – К., 2011. – 650 с.

8. Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україні : моногр. / кол. авторів ; за ред. В.І. Семчика. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 280 с.

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

10. Аграрне право України: підруч. / З.П. Білошкурська, С.І. Бурлака, О.П. Світличний; за заг. ред. В.І. Курила. – Умань : Вид.-поліг. центр «Візаві», 2011. – 494 с.

В статье исследованы перспективы и направления развития законодательства Украины в сфере контроля за использованием и охраной земель, сделан перспективный анализ развития законодательства в данной сфере. Проанализирована деятельность контрольно-инспекционных органов в сфере земельных ресурсов и направления его нормативного совершенствования в Украине, исследовано правовое обеспечение государственного контроля за использованием и охраной земель в Украине, обоснованы предложения и рекомендации, направленные на

совершенствование законодательства Украины в сфере контроля за использованием и охраной земель.

Административная юрисдикция, государственный контроль за использованием и охраной земель, управленческая деятельность в сфере рационального использования и охраны земель в Украине, контрольно-инспекционные органы в сфере земельных ресурсов в Украине, развитие законодательства, совершенствование нормативно-правовых актов.

The article examines the prospects and directions of the legislation of Ukraine in the sphere of control over land use and protection, done prospective analysis of legislation in this area, analyzed the activity of control and inspection bodies in land resources and ways to improve its regulation in Ukraine, studied the legal state control the use and protection of land in Ukraine, studies proposals and recommendations aimed at improving the legislation of Ukraine in the sphere of control over land use and protection.

Administrative jurisdiction, state control over the use and protection of land, management activities in the field of rational use and protection of land in Ukraine, control and inspection bodies in the sphere of land resources in Ukraine, development of legislation, improvement of law regulations.

УДК 342.9:504.55

ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ НАКЛАДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СТЯГНЕННЯ ЗА ВЧИНЕННЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Є.В. ШУЛЬГА, ***кандидат юридичних наук, Національний університет біоресурсів і природокористування України***[1]

Стаття присвячена дослідженню важливості застосування заходів адміністративного примусу за вчинення правопорушень у сфері використання та охорони природних ресурсів та визначення ступеню їх ефективності. Обґрунтовано важливість збору статистичних даних про вчинені правопорушення та осіб правопорушників в даній сфері.

Адміністративне правопорушення, правопорушення у сфері використання та охорони природних ресурсів, адміністративна відповідальність у сфері природокористування, раціональне використання та охорона природних ресурсів.

Відповідно до ст. 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони належать на праві власності Українському народові, який делегує здійснення власних повноважень органам державної влади та органам місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією [1]. Таким чином, Основний закон визначаючи Український народ власником всіх природних ресурсів, що знаходяться на території України, водночас уповноважує органи державної влади та місцевого самоврядування здійснювати користування та розпорядження в його (народу) інтересах та від його імені. Отже, слід розуміти, що саме народ, а не держава є повноправним та першочерговим власником, а не навпаки, і що держава має зобов'язання не лише виконувати обов'язки щодо раціонального використання ввірених їй природних ресурсів, але і має контролювати належне реагування на випадки вчинення правопорушень у сфері використання та охорони природних ресурсів шляхом припинення даних протиправних діянь, притягнення осіб винних у вчиненні правопорушень, здійснювати запобіжні та відновлювальні заходи, а також визначати ефективність накладення адміністративних стягнень на правопорушників, запроваджувати найбільш ефективні заходи та відмовлятися від їх недієвих різновидів.

Окремі аспекти питання значення накладення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері природокористування

© Шульга Є.В., 2013

здійснювали такі науковці, як Є.В. Додін, Л.В. Коваль, М.В.Краснова, В.Л. Мунтян, Ю.С. Шемшученко, Д.М. Лук'янець та інші. Проте, в юридичній літературі не було приділено достатньої уваги значенню ефективності накладення адміністративного стягнення за вчинення правопорушень у сфері природокористування. **Метою** даної статті є визначення ефективності притягнення правопорушників у сфері використання та охорони природних ресурсів до адміністративної відповідальності.

Вчинення адміністративних правопорушень у сфері природокористування відбувається шляхом їх забруднення, знищення та виснаження. Наприклад, нещодавно інспекторами Держекоінспекції у Тернопільській області був зафіксований факт знищення захисних насаджень (24 кущі чагарників та 8 дерев були самовільно зрізані приватним підприємцем для облаштування заїзду до орендованої ним земельної ділянки (об'єкту автосервісу) [2]. Або ж непоодинокі випадки вирубки Карпатських лісів, що наразі спричиняють екологічну катастрофу в регіоні [3]. На правопорушників складають адміністративні протоколи та притягають у встановленому порядку до відповідальності. Попри це, незаконне знищення зелених насаджень продовжується, а загроза існує і надалі. Отже виникає питання, чи відповідає накладення адміністративних стягнень на правопорушників у сфері природокористування власній меті?

Саме в контексті визначення ефективності накладення, передбачених КУпАП адміністративних стягнень за вчинення правопорушень у сфері природокористування, і має здійснюватися подальше законодавче вдосконалення видів стягнень. Окрім того, питання визначення ефективності має бути нагальним та принциповим також для органів державної влади, що уповноважені здійснювати накладення адміністративних стягнень у відповідній сфері природних ресурсів. Адже ефективність накладення адміністративних стягнень за вчинення правопорушень у сфері використання та охорони природних ресурсів виступає головним елементом дієвості даного виду стягнень та відповідності мети його застосування.

У теорії адміністративного права до сих пір вчені не змогли дійти згоди, які саме цілі покладено на адміністративну відповідальність. Деякі вказують на попередження (превенцію) вчинення нових правопорушень як самими правопорушниками так і іншими особами, деякі вважають виховання особи правопорушника першочерговою та основною ціллю адміністративної відповідальності, інші ж покарання, як ствердження справедливості [4, с. 234]. Відповідно до ст. 23 КУпАП адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами [5]. Держава покладає на адміністративне стягнення мету виховання правопорушника, тобто виховну та в деякій мірі превентивну

функцію. Отже, законодавчо закріплено лише виховання правопорушника та попередження подальшого вчинення правопорушень як мету накладення адміністративного стягнення. Слід розглянути кожну з них окремо.

Загальновідомим є факт того, що покарання правопорушника, як одна з цілей адміністративної відповідальності, проявляється в застосуванні до нього відповідних заходів адміністративно впливу. Метою цього є відповідне змушення правопорушника притерпіти відповідні заходи державного впливу, накладення на особу каральних заходів, задля того, щоб вона відчула на собі силу заходів державного примусу за порушення норм, що охороняються адміністративним законодавством. Іншими словами покарання осіб, як ціль накладення адміністративного стягнення відповідно, має забезпечувати відновлення справедливості, а особа винна у вчиненні правопорушення зазнати відповідних негативних наслідків, що є прямо спричиненими її неналежною поведінкою, та порушує відносини, що охороняються нормами адміністративного права.

Наступною ціллю адміністративної відповідальності, що виходить із попередньої та є її взаємообумовленим логічним наслідком, слугує виховання правопорушників та інших осіб в дусі належного ставлення до суспільних відносин та утримання від дій, що є протиправними, зазіхають на правопорядок, встановлений у суспільстві, та своїм наслідком несуть заходи адміністративної відповідальності. Дана мета направлена на виховання осіб в дусі поваги до суспільних відносин, до законодавства, що їх регулює, забезпечує дотримання та здійснення. Вбачається, що притерпівши відповідні несприятливі заходи адміністративного впливу, правопорушник та інші особи, що будуть належним чином поінформовані про можливість та наслідки накладення адміністративного стягнення, мають цілковито і повністю відмовитися від вчинення правопорушень в майбутньому. Правопорушник, в майбутньому усвідомивши всю суспільну шкідливість та антисоціальність направлення власних дій, що зазіхають на порядок встановлений та охоронюваний в суспільстві змінить власну поведінку на краще.

Отже, вважаємо, що притерпівши дані негативні для себе наслідки особа-правопорушник виховується, тобто змінює власне відношення до протиправної поведінки, що слугувало причиною накладення заходів адміністративного стягнення, що власне і слугує в подальшому превентивним заходом до вчинення нових правопорушень у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Ще однією, дуже важливою ціллю адміністративної відповідальності є попередження подальшого вчинення правопорушень (превенція). Превенція (від лат. *praeventio* – випереджаю, попереджую; англ. *prevention*) – попередження, оберігання, запобігання. [6]. Превенція спрямована на попередження та недопущення вчинення адміністративних правопорушень у майбутньому не лише правопорушниками, але й іншими особами. А отже, дана ціль умовно включає в себе такі дві складові:

загальне та спеціальне попередження [7, с. 28]. Під загальним розуміється попередження та недопущення вчинення адміністративних проступків у майбутньому з загального боку суспільства. В свою чергу загальне попередження передбачає собою моральний вплив на так званих «нестійких елементів», громадян, найбільш схильних до вчинення суспільно-шкідливих діянь. Це забезпечується по-перше, шляхом законодавчого закріплення відповідних видів адміністративної відповідальності за вчинення протиправних, суспільно-шкідливих діянь, і по-друге, конкретними фактами притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, що стають відомими суспільному загалу [7, с. 29]. Спеціальне попередження, як мета адміністративної відповідальності, полягає у створенні відповідних умов, що перешкоджають, або ж зовсім виключають можливість вчинення нових правопорушень особами, що вже вчинили правопорушення та притягнення даних осіб до адміністративної відповідальності [7, с. 29].

На нашу думку, забезпечення вищезазначеного ряду цілей є головним завданням адміністративної відповідальності, при тому вони мають обов'язково перебувати в нерозривному природно гармонійному зв'язку. Саме послідовність: покарання, виховання та превенція є гармонійною, з огляду насамперед того, що кожна наступна ціль обумовлюється та походить від попередньої.

Вважаємо, що такий вид юридичної відповідальності як адміністративна, що накладається, зокрема, за вчинення правопорушень у сфері використання та охорони природних ресурсів частково виправдовує власне значення. Адже з огляду на дані Державного комітету статистики України за останні роки спостерігається відносний спад кількості вчинення правопорушень у сфері природокористування та відповідно притягнення осіб до адміністративної відповідальності за їх вчинення. Так, за даними статистичного щорічника України до адміністративної відповідальності у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини було притягнуто у 2009 р. було притягнуто 213,6 тис. осіб, у 2010 р. – 201, 3 тис. осіб, у 2011 р. – 197, 4 тис. осіб [8]. Наведені дані статистичного щорічника України безумовно свідчать про відносне досягнення цілей, покладених на адміністративну відповідальність у сфері використання та охорони природних ресурсів. Проте, чи не свідчить ця статистика про корумпованість, або вибірковість накладення адміністративних стягнень на правопорушників органами державної влади? Адже правопорушень у сфері природокористування вчиняється дедалі більше. Отже, не можна сказати, що дані досягнення носять системний характер, а отже, водночас не можна стверджувати, що діючі заходи адміністративного стягнення не мають в подальшому розвиватися та вдосконалюватися, як у бік посилення їх впливу так і у бік його послаблення.

Задля того, щоб в майбутньому найбільш повноцінно здійснювати дослідження досягнення цілей та ефективності заходів адміністративної

відповідальності, слід встановити збір статистичних відомостей про подальше накладення стягнень на осіб-правопорушників. Це дозволить здійснювати «моніторинг» досягнення цілей адміністративної відповідальності, а саме каральної, виховної та превентивної. Адже, якщо особа, після накладення адміністративного стягнення продовжує власні протиправні діяння, зокрема у сфері використання та охорони природних ресурсів, тут має йти мова про встановлення якісно нових, більш жорсткіших за характером стягнень. Окрім того, дані, щодо того з якою періодичністю особами-правопорушниками вже після притягнення їх до адміністративної відповідальності вчиняються нові правопорушення у сфері використання та охорони природних ресурсів є досить цінним матеріалом для науки адміністративного та природоресурсного права, законодавця та правозастосовчих органів, оскільки вони дозволять найбільш точно відображаючи реальний стан вчинення правопорушень говорити про ступінь ефективності притягнення до адміністративної відповідальності правопорушників.

Список літератури:

1.Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Виявлено факт знищення захисних насаджень // Новини офіційного сайту Міністерства екології та природних ресурсів України від 10 листопада 2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.menr.gov.ua/content/article/6818.

3. Життя Українських Карпат. Ліси Українських Карпат. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.carpathians.eu.

4. Административная ответственность : вопросы теории и практики / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М. : ИГП РАН, 2005. – 286 с.

5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон УРСР від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

6. Превенція. Вікіпедія – вільна екцеклопедія. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ru.wikipedia.org.

7. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : Учебное пособие / А.И. Миколенко. – Издательство второе, дополненное. – Х. : «Одиссей», 2006. – 352 с.

8. Статистичний щорічник України за 2011 рік / Державна служба статистики України / За ред. О.Г. Осауленка. – К., 2012. – 217 с.

Статья посвящена исследованию важности применения мер административного принуждения за совершение правонарушений в сфере использования и охраны природных ресурсов и определению их эффективности. Обосновано важность сбора статистических данных об совершенных правонарушенях и правонарушителях в данной сфере.

Административное правонарушение, правонарушение в сфере использования и охраны природных ресурсов; административная ответственность в сфере природопользования; рациональное использование и охрана природных ресурсов.

The article is devoted study of the importance of an administrative coercive measures for offenses in the use and protection of natural resources and determine their effectiveness. Justified by the importance of statistical data collection of an offense and offenders in this area.

Administrative infraction, offense in the use and protection of natural resources, administrative responsibility in environmental management, rational use and protection of natural resources.

УДК 342.9:332

СТАНОВЛЕННЯ, РОЗВИТОК ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ КАДАСТРОВО-РЕЄСТРАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ У НІМЕЧЧИНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Д.Д. ІВАНЕНКО, ***викладач кафедри права, Сумський державний університет***

У статті розглядаються організаційно-правові аспекти зародження, становлення та функціонування кадастрово-реєстраційної системи прав на нерухоме майно у ФРН.

Земельна ділянка, кадастр, нерухомість, Поземельна книга, процедура, реєстр, реєстрація, система реєстрації, титул, право власності.

Організаційно-правову основу ринку нерухомого майна (земельних ділянок та споруд) вільної економіки становить інститут реєстрації прав на нерухомість. Основними елементами інфраструктури даного ринку є земельний кадастр та система реєстрації прав на об'єкти нерухомості.

Нині кадастрово-реєстраційна система в Україні починає набувати чітких правових, організаційних та структурних рис. У зв'язку з цим вважаємо за доцільн звернути увагу на досвід організації та функціонування кадастрово-реєстраційної системи на прикладі ФРН, яка вважається однією із найдосконаліших у світі.

Окремі питання організаційно-правових основ функціонування земельного кадастру та системи реєстрації прав на нерухоме майно у ФРН досліджували С.В. Гринько, Н.С. Кручок, А.М. Мірошниченко, К.О. Настечко, О.О. Піфко, Я.О. Понамарьова, А.М. Третяк. Але при цьому, на жаль, не було проведено комплексний аналіз функціонування елементів кадастрово-реєстраційної системи у ФРН та процедури реєстрації права щодо об'єктів нерухомого майна у взаємодії.

Метою даної статті є дослідження: історії розвитку земельного кадастру ФРН; організаційно-правових основ функціонування системи реєстрації прав на земельні ділянки та земельного кадастру, а також процедури реєстрації прав на земельні ділянки у ФРН.

Історія розвитку земельного кадастру ФРН. На початку XIX ст. Німеччина складалась із володінь імператора, 7 курфюршеств, 300 князівств, територій вільних міст, формально залежних від імператорах [2, с. 124]. Тому форми реєстрації прав на землю були різноманітними та багаточисельними.

У 1806 р., після створення Рейнського союзу Наполеоном Бонапартом в окупованих районах лівобережжя Рейну, почали створювати кадастрові системи з метою оподаткування земель. 1839 р.

© Іваненко Д.Д., 2013

прийнято закон про поземельний податок для Рейнської області та Вестфалії, де основою системи оподаткування став кадастр земельних ділянок. 1861 р. реформовано систему стягнення поземельних податків на нерухоме майно у східних провінціях Пруссії та створено кадастр земельних ділянок. 1872 р. Пруссія на основі податкового кадастру створює реєстр власності на земельні ділянки, а набуття права власності та речові обтяження стали обов'язковими для реєстрації у Поземельній книзі. 1877 р. прийнято кадастрові інструкції, згідно з якими нові плани землевпорядкувальних робіт повинні відповідати єдиному стандарту. З 1881 р. Інструкція VIII вимагає калібрування засобів вимірювання. 1896 р. внесено зміни до інструкції II та визначено за необхідне встановлення межових знаків (кордонів між земельними ділянками) [11, с. 158].

Слід зазначити, що основи правової системи ФРН були закладені 1867 р. після створення Північно-Німецького союзу держав й утворення на його базі 1871 р. Німецької імперії. Тут фундаментальне місце зайняло Німецьке цивільне уложення від 1896 р. (далі – НЦУ), яке поєднало традиційну побудову цивільно-правових інститутів з потребами капіталістичного розвитку Німеччини кінця XIX ст. [7]. З 1 січня 1900 р. НЦУ набирає юридичної сили по всій території імперії. У зв’язку з цим було створено систему реєстрації прав на землю на основі Положення про порядок ведення Поземельних книг (далі – Положення) [10]. Дана система містить комплексну інформацію про право власності та інші обтяження на земельні ділянки та споруди [1, с. 338]. Ідентифікація земельних ділянок на основі кадастрових номерів стала юридично значимим фактом, а кадастр почав розвиватись від системи оподаткування земель до реєстру гарантій прав щодо землеволодіння. 1910 р. відбувся остаточний перехід від податкового кадастру до реєстру прав на нерухомість згідно рішення Імперського Верховного суду. Інвентаризаційний опис та розділи I–III Поземельної книги набули публічної довіри (зареєстровані дані вважаються юридично достовірними). Публічна довіра не поширюється на просторове розташування, розмір площ, види користування (вид забудови, метод ведення господарства тощо) [20, с. 193].

1934 р. прийнято Закон про оцінку майна, що підлягає оподаткуванню. Результати офіційної оцінки землі почали заносити до земельного кадастру, а оподаткування ріллі проводити згідно з балом бонітету ґрунту з метою справедливого розподілу податкового навантаження залежно від його якості. Це був перший крок у напрямі створення багатоцільового земельного кадастру [3]. 1940 р., згідно з Постановою про запровадження імперського земельного кадастру як офіційного реєстру земельних ділянок земельний кадастр повинен постійно підтримуватись та оновлюватись.

У 70–80 рр. XX ст. у Західних землях ФРН почали створювати автоматизований реєстр власності (ALB) та автоматизовану кадастрову карту (ALK). У 1971 р. робоча група із представників федеральних земель

надає пропозиції для автоматизації обох реєстрів. Перший проект – автоматизований реєстр власності, тобто Поземельна книга у цифровому форматі, знаходиться у віданні Федерального міністерства юстиції. Другий проект – автоматизована кадастрова карта, – розпочато 1976 році. Він знаходиться у компетенції 16 федеральних земель. За три десятиліття було цифровано аналогові карти та реєстраційні записи. У сукупності обидві системи утворюють комплексну базу інформації про землю, що включає у себе комплекс адміністративних процедур для отримання й оновлення інформації про нерухомість у мультикористувацькому, міжвідомчому оточенні. Дана система характеризується суворим розподілом користувачів за рівнями, управління базами здійснюється за допомогою єдиного інтерфейсу бази даних [16, с. 68].

З 1997 р. Робочий комітет топографічних управлінь Земель ФРН розробляє модель комплексної кадастрової інформаційної системи ALKIS. Її особливість: містить геопросторову інформацію про об'єкти нерухомості, поєднує автоматизований реєстр власності та автоматизовану кадастрову карту. Процес створення системи ALKIS триває до цього часу.

Таким чином, земельний кадастр у ФРН пройшов шлях становлення від кадастру земельних ділянок з метою оподаткування до автоматизованого земельного кадастру, що існує у цифровому форматі, вміщує всю топографічну інформацію про об'єкти нерухомості та функціонує паралельно із автоматизованим реєстром прав щодо об'єктів нерухомості. Тому нерухомість у ФРН задокументована, представлена та описана у 16 федеральних земельних кадастрах, якими управляють землевпорядні та кадастрові органи Земель.

Юридична процедура реєстрації прав на земельні ділянки у ФРН. Законодавство ФРН у галузі землеволодіння існує у матеріальній та формальній частинах. Матеріальне право містить норми щодо встановлення, зміни та припинення прав на нерухомість. НЦУ як центральна кодифікація німецького приватного права регулює юридичні відносини між приватними особами. Разом із додатковими законами (наприклад, Закон про кондомініум, Закон про спадкове право забудови, Закон пожиттєвого партнерства) НЦУ утворює загальне приватне право.

Формальне право містить норми кадастрово-технічної реєстрації, правила реєстрації різноманітних форм землеволодінь, визначає структуру та порядок ведення Поземельної книги, повноваження службовців відомства Поземельної книги при місцевих судах, описує правові наслідки реєстрації та анулювання прав на земельні ділянки та споруди.

Структуру Поземельної книги у ФРН можна описати наступним чином:

1. Титульна сторінка: назва місцевого суду; округ Поземельної книги; номер аркуша; відмітка про відкриття та закриття опису (при спадкових правах забудови ставиться відмітка у лапках «Спадкова книга

ділянки під забудову», при кондомініумі слово «Часткова Поземельна книга власності», або «Квартирна книга спадкування ділянки під забудову»).

2. Інвентаризаційний опис: демонструє земельні ділянки під кадастровими номерами; кадастрова карта розподілена на частини кордонами; описує права (сервітути) щодо земельних ділянок; реєструє записи: «Запас», «Приписування» (виникає внаслідок поділу або об'єднання земельних ділянок), «Амортизаційні відрахування» (виникає внаслідок передачі земельної ділянки (її частини) до розділу Поземельної книги для зареєстрованої нерухомості).

3. Частина I – власник: ПІБ власника земельної ділянки; підстава реєстрації (наприклад, купівля-продаж, спадкування, судове рішення, результат аукціону).

4. Частина II – особисті сервітути: обтяження та обмеження на земельну ділянку, за винятком заставних прав, що вносяться до частини III Поземельної книги; обтяження: сервітути згідно з § 1018 та наступниими параграфами НЦУ (особисті сервітути, речове право користування чужими речами тощо), право довгострокового користування квартирою та речове право користування нежитловим приміщенням, поземельні податки, узуфрукт, право переважної купівлі, попередній запис про майбутній перехід права власності на земельну ділянку, спадкове право забудови; обмеження: відмітка у кадастрі про субституцію при спадкуванні; відмітка виконавця заповіту; продаж нерухомого майна на публічному аукціоні в порядку примусового виконання судового рішення та відмітка про примусове управління; відмітка про неплатоспроможність; відмітка про санацію та про розподіл; положення адміністрації та регулювання використання загальної дольової власності.

5. Частина III існує для запису іпотек, іпотечних боргів та боргових рент, включаючи віднесені до цих прав попередні записи [14].

До Поземельної книги, згідно з § 3 Положення, не заносяться наступні земельні ділянки: державні земельні ділянки, якщо вони не знаходяться у цивільному обігу, землі комун, церковних громад, монастирів, громадських шляхів сполучення, водотоки, шляхи залізничного сполучення.

Взагалі, німецькому законодавству відомі дві дефініції земельного наділу: а) земельна ділянка у кадастрово-технічному розумінні являє собою обмежену частину земної поверхні, відокремлену від сусідніх ділянок межовими знаками, якій в установленому порядку присвоєно кадастровий номер; б) земельною ділянкою у правовому розумінні визнається земельний наділ визначений кадастровими номерами, зареєстрований та позначений поточним номером у інвентаризаційному описі Поземельної книги. Німецьке право передбачає можливість позначення декількох земельних ділянок одним поточним номером в інвентаризаційному описі Поземельної книги. Наслідок такої реєстрації – декілька окремих, у кадастрово-технічному розумінні, земельних ділянок

що належать одному власнику, юридично будуть розглядатися як один об'єкт нерухомості (абз. 1 § 890 НЦУ).

Отже, земельний кадастр виступає як кадастрово-технічна основа Поземельної книги. Права на земельний наділ може бути зареєстровано тільки після того, як земельній ділянці буде присвоєно кадастровий номер. При наступній реєстрації правових змін щодо об'єкта нерухомості власнику не потрібно знову надавати план земельної ділянки.

Якщо площа кордонів земельної ділянки змінюється у процесі межування – результати землевпорядкувальних робіт фіксуються у Акті про зміну кордонів земельної ділянки (вказуються вихідні та нові кадастрові дані). Акт є підставою для внесення записів до Поземельної книги [6, с. 44].

Необхідно вказати, що реєстрація прав на земельні ділянки є складовим компонентом діяльності місцевих судів. Відомство Поземельної книги, у структурі місцевих судів ФРН, уповноважене для ведення Поземельної книги [17, с. 13]. Суди, як відомства Поземельної книги, поширюють свою компетенцію на земельні ділянки в межах територіальної підвідомчості даного суду. Правовий статус службовців відомства Поземельної книги визначається Законом про службовців суду [4]. Такий службовець має статус помічника судді та розглядає «безспірні» справи – спадщина, опікунство, реєстрація прав та обтяжень до Поземельної книги тощо.

НЦУ встановлює норми, на основі яких угода, змістом якої є відчуження прав на нерухоме майно, вимагає нотаріального посвідчення (§ 313, 873, 925 НЦУ). Нотаріус повинен підготувати проект угоди, пояснити сторонам її зміст, інформувати сторони про наслідки укладання угоди, встановлювати відповідність волі сторін щодо змісту угоди відповідно §§ 20–24 Положення про Федеральну нотаріальну Палату [9].

Нотаріус, подібно судді, повинен діяти незалежно щодо кожної сторони та керуватися лише чинним законодавством. У таких умовах створюються сприятливі передумови забезпечення правових гарантій учасників угод з нерухомістю та ефективної роботи органу з реєстрації прав [6, с. 45–47].

У зв'язку з цим діяльність службовців відомства Поземельної книги суду сконцентрована в основному на перевірці відповідності вимогам законодавства процедурних (формальних) елементів здійснення угод (§ 19 Положення) – контроль за належним оформленням угод, перевірка відповідності зареєстрованих раніше та заявлених прав, наявність всіх необхідних узгоджень та дозволів від власників прав та компетентних органів. Ці документи повинні бути або оформлені як офіційні листи, завірені печаткою та підписом посадової особи, або завірені нотаріально (§ 29 Положення).

Розмір судового мита визначається згідно з § 67 Закону про судові витрати у справах добровільної юрисдикції [5]. Тобто реєстрація прав на земельні ділянки провадиться в межах справ добровільної юрисдикції у

форматі цивільного процесу згідно з нормами Цивільного процесуального кодексу [12].

Також слід відрізняти правові наслідки попереднього та остаточного реєстраційного запису (§12 Положення, § 883 НЦУ). У системі реєстрації прав ФРН даний запис окрім інформаційної, виконує правоохоронну функцію – після реєстрації попереднього запису наступні зміни до Поземельної книги можуть бути внесені лише з дозволу правовласника, на користь якого встановлено попередній запис (§ 888 НЦУ). Для цього має бути подана заява до відомства Поземельної книги. Після внесення запису до книги – права покупця захищені. До реєстрації запису в Поземельну книгу не бажано сплачувати покупну ціну. Тільки після того, як покупець одержав письмове повідомлення від нотаріуса про виконання умов зобов'язання, покупець повинен внести оплату. Після виконання покупцем зобов'язання по сплаті – попередній запис викреслюється із Поземельної книги на підставі відповідної заяви, а інформація про покупця заноситься до земельного кадастру як нового власника земельної ділянки.

Попередній запис є лише «об’ява», «меморандум» про наміри. Він має вирішальне значення для змісту та складу речових прав другого розділу Поземельної книги (розділ для нерухомості обтяженої земельної ділянки) [15, с. 526].

Набуття права власності на земельну ділянку завершується реєстрацією в Поземельну книгу на підставі § 873 НЦУ. Реєстрація визначає ранг права відповідно до § 879 НЦУ і є підставою для так званої «презумпції правомірності» записів Поземельної книги відповідно до § 891 НЦУ.

При цьому § 71 Положення встановлює можливість оскарження дій службовців відомства Поземельної книги суду. Німецьке законодавство, конкретизуючи процедуру оскарження, вказує, що скарга правовласника розглядається судом у порядку внутрішньовідомчого контролю без запрошення заінтересованих сторін. Рішення суду може бути оскаржено в окружному суді. У даному випадку захист інтересів учасників угоди здійснюється безпосередньо нотаріусом, який посвідчив договір, оскільки відповідно до закону на нього покладено обов’язок супроводжувати реєстраційні дії від імені сторін [6, с. 48].

Земельний кадастр у ФРН. Управління земельним кадастром у ФРН є компетенцією федеральної землі, що має свої закони та визначає нормативи кадастрового обліку земельних ділянок. Наприклад, у федеральній землі Гессен земельними справами управляє Міністерство економіки, транспорту і розвитку території, Саксонії – Міністерства внутрішніх справ і Земельного геодезичного управління, Баден-Вюртембюрзі – Міністерство сільського господарства [19].

Кадастр нерухомості містить детальну інформацію про земельні ділянки і будівлі на території федеральної землі – геометричну (геодезичну) і семантичну інформацію. Відомості кадастру нерухомості та

Поземельної книги повинні знаходитись у повній відповідності. Разом з традиційним призначенням публічного реєстру, дані кадастру нерухомості є основою для земельних інформаційних систем, що мають важливе значення для територіального планування, адміністративного управління, оподаткування, економічного розвитку тощо.

Кадастр нерухомості утворює базисну інформаційну систему для усіх даних, які пов'язані із земельною ділянкою: 1) публічний реєстр земельних ділянок для юридичних правовідносин (Поземельна книга); 2) свідоцтво результатів якості землекористування для сільськогосподарських площ (родючість землі, якість ріллі тощо) і дані про реальне землекористування забудованих територій (транспортні площі, зелені насадження тощо); 3) сприяє визначенню тригонометричних і висотних пунктів; 4) надає інформацію фінансовому управлінню з метою оподаткування об’єктів нерухомості (земельних ділянок і споруд); 5) містить карти для будівництва (планування територій), екології, захисту природи; 6) видає громадянам довідки та інші документи щодо їх землеволодінь, наприклад, плани розташування ділянки, дані про межі земельної ділянки тощо.

Кадастр нерухомості складається з трьох частин: книги кадастру нерухомості (описової частини), кадастрової карти (графічного зображення земельних ділянок) і результатів геодезичних вимірів.

На карту нерухомості (ALK) наносяться групи об'єктів й окремі об'єкти, а саме: точкові об'єкти (геодезичні пункти, межові знаки, геодезичні знаки на будівлях, топографічні пункти); лінійні об'єкти: межі земельних ділянок, лінії кордонів споруд, «червоні» лінії, межі адміністративно-територіальних утворень; об'єкти, розташовані на площині (земельні ділянки, споруди тощо); написи (кадастрові номера земельних ділянок, будинків, назви вулиць, водних об'єктів, тощо) [18, с. 117].

Автоматизований реєстр прав (Поземельна книга) і автоматизована земельна карта кадастру нерухомості пов'язані між собою за допомогою кадастрового номера і координат земельної ділянки. Кадастр відображає на карті окремі земельні ділянки та де-факто містить інформацію про статус нерухомого майна (розташування, розмір, використання тощо). Поземельна книга описує частини кадастру. Внаслідок цього обидві системи, у комбінації, надають загальне уявлення про юридичний та фактичний стан землеволодіння. Обидва реєстри повинні постійно оновлюватися й приводитись у відповідність один з одним. Під час ведення та оновлення кадастру існує ряд правових, технічних та оперативних питань, що повинні бути вирішені відповідно до потреб й проблем кожної юрисдикції.

Земельний кадастр є доступним для широкого загалу, але без доступу до персональної інформації. Подібна інформація може бути надана для тих користувачів, які мають особливий інтерес, наприклад, майбутньому покупцю земельної ділянки. Користувачі земельного

кадастру сплачують за користування послугами, що надаються кадастровими агенціями федеральних земель.

Останніми роками відбувається об'єднання земельного кадастру та Поземельної книги у єдину базу даних – ALKIS, що є частиною еталонної моделі ААА Робочого комітету топографічних управлінь Земель ФРН, яка буде зберігати геобазисні дані кадастру нерухомості в майбутньому. Модель ААА є орієнтованою на потреби клієнтів ГІС-систем. На сьогодні ALKIS знаходиться у стадії тестування.

По суті, вказана система приймає функції «Поземельної книги» і «карти нерухомості», що використовуються до цього часу. Найбільша перевага даного процесу – злиття вказаних баз даних що надасть можливість користувачам набагато швидше зареєструвати права до Поземельної книги, прискорити проведення землевпорядкувальних робіт. Численні, взаємопов'язані користувачі геобазисних даних від кадастру нерухомості зможуть отримати стандартизовану модель даних, яка буде уніфікованою для всієї території ФРН, і яка буде сумісна з інших геобазисними даними [13].

Процес об'єднання систем здійснюється у декілька етапів. Перший етап: обмін даними електронним шляхом (за умови, що Поземельна книга і кадастр нерухомості ведуться в електронній формі). Другий етап: технічна інтеграція за допомогою єдиної бази даних. При цьому залишається розподіл організаційних функцій між Управлінням земельного кадастру і Поземельним управлінням. Поземельне управління веде розділи I–III Поземельної книги, а Управління земельного кадастру складає перелік геодезичної інформації. Третій етап: повна інтеграція системи під керівництвом однієї (нової) установи. На завершальному етапі планується створити єдину земельно-інформаційну службу Німеччини.

Таким чином, кадастрово-реєстраційна система Німеччини рухається «в ногу» з рівнем розвитку науки і техніки. Вона реально відображає потреби суспільства у різних сферах – планування розвитку територій, захист навколишнього середовища, економічне планування, є базисом для нарахування податкових платежів тощо. Обидва реєстри є загальнодоступними і разом демонструють цілісну картину фактичних і правових відносин у земельній сфері.

Кадастрово-реєстраційна система ФРН пройшла шлях становлення упродовж декількох століть. Сучасний стан даної системи характеризується належно функціонуючим механізмом реєстрації прав на об'єкти нерухомості, послідовністю юридичних процедур державної реєстрації прав. Вищевказані фактори забезпечують стабільність цивільного обігу об'єктів нерухомості, прозорість ринку нерухомості, стабільний розвиток іпотечних (кредитних) правовідносин, високий ступінь гарантування державою прав добросовісних набувачів нерухомості.

Слід зазначити, що кадастрово-реєстраційна система ФРН не є закритою для суспільства. Інформація про належність права власності є

відкритою, доступною для необмеженого кола осіб, за винятком конфіденційних даних. Така публічність виступає своєрідною «платою» за безпеку титулу. Зареєстровані права до Поземельної книги користуються публічною довірою, до них не може бути подано віндикаційний позов.

Земельний кадастр нерухомості містить детальну інформацію про нерухомість на всій території федеральної Землі: геометричну (геодезичну) й семантичну інформацію про земельні ділянки і будівлі. Разом із традиційним призначенням публічного реєстру, дані земельного кадастру нерухомості є основою для земельних інформаційних систем, що мають важливе значення для територіального планування, адміністративного управління, оподаткування, економічного розвитку тощо (земельний кадастр має багатоцільовий характер). Відомості земельного кадастру нерухомості та Поземельної книги знаходяться у повній відповідності. Такий стан досконалості кадастрово-реєстраційної системи ФРН досягається внаслідок постійного оновлення та підтримки системи інформацією про фактичний та юридичний стан об'єктів нерухомості. Розвиток автоматизованих систем управління призвів до уніфікації земельного кадастру нерухомості та Поземельної книги у єдину базу даних на основі сучасних високих технологій.

На сьогоднішній день в Україні триває процес формалізації відносин власності, що є основою демократичної, соціальної, правової держави. Цілком закономірно, що інститут державної реєстрації прав на нерухоме майно у цій ситуації гостро потребує якісних змін. Нового змісту набуває питання правових гарантій здійснення та захисту права власності в Україні з боку держави.

Слід зазначити, що існуюча система реєстрації прав власності на нерухоме майно є нестабільною та незбалансованою, малозрозумілою для потенційних клієнтів (користувачів послуги). Наприклад, при відчуженні присадибної ділянки із житловим будинком необхідно зареєструвати перехід права власності на земельну ділянку та окремо на житловий будинок у різних державних інституціях. Це призводить до затягування технічної та юридичної реєстрації прав на об'єкти нерухомості, створення умов для розвитку корупційних відносин.

Для того, щоб ефективно запрацював механізм системи реєстрації прав на нерухомість, необхідно вирішити низку питань, пов'язаних із функціонуванням земельного кадастру, системою та процедурою реєстрації прав, зробити їх прозорими та зрозумілими для потенційних користувачів послуги.

Тому варто використати досвід ФРН щодо функціонування системи реєстрації прав на нерухоме майно, яка створена для реального вирішення питань територіального планування, адміністративного управління, оподаткування, економічного розвитку, а не для отримання прибутку адміністратором системи.

Список літератури:

1. Базанов И.А. Происхождение современной ипотеки. Новейшие течения в вотчинном праве в святи с современным строем народного хазяйства / И.А. Базанов. – М. : Статут, 2004. – 589 с.

2. Жидкова О.А. История государства и права зарубежных стран / О.А. Жидкова, Н.А. Крашенинникова. – М. : ИНФРА-М, 1999. – Ч. 2. – 712 с.

3. Закон про оцінку майна, що підлягає оподаткуванню у Німеччині від 16 жовтня 1934 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gesetze-im-internet.de

4. Закон про службовців суду від 5 листопада 1969 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gesetze-im-internet.de

5. Закон про судові витрати у справах добровільної юрисдикції від 26 липня 1957 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gesetze-im-internet.de

6. Кузнецов А. Сравнительно-правовой анализ российской и германской государственной реєстрации прав на недвижимость / А. Кузнецов, Г. Герман // Юридический мир. – 2000. – № 1. – С. 42–49.

7. Німецьке Цивільне Уложення від 18 серпня 1896 р. [: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gesetze-im-internet.de

8. Никонов П.Н. Недвижимость, кадастр и мировые системы регистрации прав на недвижимое имущество. Аналитический обзор / П.Н. Никонов, Н.Н. Журавский Н.Н. – СПб. : Роза мира, 2006. – 176 с.

9. Положення про Федеральну нотаріальну Палату від 13 лютого 1937 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gesetze-im-internet.de

10. Порядок про ведення Поземельних книг від 24 березня 1897 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gesetze-im-internet.de

11. Пушкарева В. История финансовой мысли и политики налогов / В. Пушкарева. – М. : ИНФРА – М, 1996. – 192 с.

12. Цивільний процесуальний кодекс від 12 вересня 1950 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gesetze-im-internet.de

13. Das AFIS-ALKIS-ATKIS-Projekt – Sachstand der Migration in den Ländern : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.adv-online.de

14. Grundbuch. de : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.grundbuch.de

15. Hartmut Schöner, Kurt Stöber Grundbuchrecht, Volume 4. München : C.H. Beck, 2004. – 1915 p.

16. Ian Masser, Massimo Craglia, Heather Campbell GIS diffusion The Adoption and Use of Geographical Information Systems in Local Government in Europe. – London : Taylor & Francis, 1996. – 245 p.

17. John Manthorpe Study on Key Aspects of Land Registration and Cadastral Legislation Part 1 of 2. London : 32 Lincoln’s Inn Fields LONDON WC2A 3PH, 2000. – 222 p.

18. Michael Wendler, Bernd Tremml, Bernard Buecker Key aspects of German business law: a practical manual. – New York : Springer-Verlag, 2008. – 522 p.

19. The «Cadastral Template» developed by Prof. Ian Williamson, Dr. Abbas Rajabifard, and D. Steudler, supported by Prof. S. Enemark : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : //www.cadastraltemplate.org

20. Wolfgang Brehm, Christian Berger: Sachenrecht. Tübingen : Mohr Siebeck, 2006. – 561 p.

В статье рассматриваются организационно-правовые аспекты зарождения, становления и функционирования кадастрово-регистрационной системы прав на недвижимое имущество Германии.

Земельный участок, кадастр, недвижимость, Поземельная книга, процедура, реєстр, регистрация, система регистрации, титул, право собственности.

The article reviews organizational and legal aspects formation and operation of cadastral and registration system of rights to real estate in the Germany.

Parcel of land, cadastre, real estate, Land book, procedure, register, registration, registration system, title, property right.

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 34.037:323.1

МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ВІД ПРОЯВІВ КСЕНОФОБІЇ ТА РАСИЗМУ В УКРАЇНІ

В.О. ГАЛАЙ, ***кандидат юридичних наук,***
Національна академія внутрішніх справ

Стаття присвячена аналізу основних елементів механізму захисту прав людини проти проявів ксенофобії та расизму в Україні та їх правовій характеристиці.

Ксенофобія, расизм, правовий механізм, способи захисту, органи публічної влади.

Незважаючи на рух України до правової держави та різноспрямовані реформи, що відбуваються у цьому напрямі, питання ксенофобії залишається поза увагою. За результатами соціологічних опитувань 75 % респондентів оцінюють етнічну ситуацію в країні як напружену та конфліктну [1, с. 6]. Ксенофобські настрої, злочини на ґрунті ненависті серед українців не зменшуються, у суспільстві діють неформальні групи, що розпалюють міжрасову, міжрелігійну ненависть.

Дійсно, в українському суспільстві спостерігаються тенденції, які зумовлюють наявність різних проявів ксенофобії, расизму та нетерпимості. За результатами соціологічних досліджень, значний потенціал їх активізації відбувся у 2011 р. [2]. Зокрема, це: наявність у масовій свідомості ксенофобських стереотипів, використання мови ворожнечі у засобах масової інформації, поширення нетерпимості у інтернет-мережі та правого радикалізму у молодіжному середовищі тощо. Тому першочерговим завданням сьогодні є подолання такої ненависті та упередженості за допомогою ефективних правозахисних механізмів.

Наукові дослідження щодо причин виникнення та проявів ксенофобії проводилися такими зарубіжними й вітчизняними вченими як Т. Адорно, К. Бурмістров, Д. Візерлі, Є. Головаха, О. Грива, Є. Захаров, Д. Левінсон, Г. Морис, О. Онищенко, Н. Паніна, В. Паніотто, Я. Пилинський, І. Попова, Н. Санфорд, Е. Френкель-Брунсвік, Ю. Чернявська та ін.

Метою даної статті є загальна характеристика основних елементів механізму правового захисту від проявів ксенофобії та расизму на території України.

Для з'ясування причин появи такого явища, як «ксенофобія», необхідно звернутися до його визначення, що походить від грецького *xenos* – чужий, сторонній і *phobos* – страх [3]. Тобто ксенофобія – це

© Галай В.О., 2013

ворожість і нетерпимість до осіб іншої віри, культури, національності, до іноземців, представників інших регіонів, а також до чогось незнайомого, чужого, незвичного.

Ксенофобія проявляється у багатьох формах. На нашу думку, ключовими складниками ксенофобії є:

- етнофобія (упереджене, вороже ставлення до певної нації, народу, яке не засноване на раціональних міркуваннях) [4];
- расизм (переконання у тому, що одна раса від природи краща чи гірша за іншу);
- релігійна нетерпимість (активна незгода з поглядами, цінностями та традиціями прихильників інших релігійних вірувань [5, с. 35].

Основними напрямами порушень прав людини внаслідок проявів ксенофобії можна назвати:

1) дискримінацію з мотивів ксенофобії (будь-яке розходження, виняток або перевага, що заперечує або зменшує рівне здійснення прав);

2) використання моральних образів (прояв ксенофобії через зовнішні фактори та забобони);

3) порушення права власності через ксенофобію (зловмисне пошкодження приватних або суспільних об'єктів майна);

4) причинення шкоди фізичному здоров'ю (застосування психологічного або фізичного тиску чи різних видів загроз щодо індивідуума чи соціальної групи для нав'язування своєї волі) та інші.

Для ефективного запобігання проявам ксенофобії та расизму в Україні необхідно мати чіткий механізм захисту прав людини у цій сфері, забезпечений, насамперед, державною владою.

На нашу думку, правозахисний механізм, направлений проти ксенофобських проявів в Україні, повинен складатися з наступних елементів:

1) нормативна урегульованість;

2) система суб'єктів захисту прав;

3) способи захисту прав (позасудові: адміністративний та альтернативний; судові: у порядку кримінального, цивільного, адміністративного судочинства та у справах про адміністративні правопорушення).

Слід зазначити, що законодавчого визначення терміна «ксенофобія» не містить жодний нормативний акт України. Більш того, термін «ксенофобія» як такий у законодавстві України не використовується. Окремі питання протидії та заборони будь-яких проявів ксенофобії містяться в наступних нормативних актах.

Основним нормативно-правовим актом є Конституція України [6]. Так, згідно зі ст. 25 громадяни мають рівні конституційні права й свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Цивільний кодекс України у ст. 300 [7] встановлює право кожної фізичної особи на індивідуальність, а саме: особа має право на збереження своєї національної, культурної, релігійної, мовної самобутності, а також право на вільний вибір форм та способів прояву своєї індивідуальності, якщо вони не заборонені законом та не суперечать моральним засадам суспільства.

Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» [8] встановлює рівність усіх громадян України в усіх галузях життя незалежно від їх ставлення до релігії, та відповідальність за розпалювання ворожнечі й ненависті на цьому ґрунті.

Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [9] забороняє використання засобів масової інформації для розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі.

Відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [10] іноземці є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії тощо.

З огляду на викладене можна констатувати несистемність норм чинного вітчизняного законодавства з питань протидії ксенофобії у всіх її проявах, а тільки відмітити регулювання окремих питань без забезпечення конкретного механізму захисту прав та відповідальності у цьому напрямі.

Україна є державою-учасницею таких фундаментальних міжнародних документів у галузі прав людини, як: Загальна декларація прав людини [11], Міжнародний пакт про громадянські та політичні права і Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права [12], Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод [13], Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації [14], що дає їй можливість брати участь у міжнародних дослідженнях та заходах з протидії ксенофобії та впроваджувати набутий досвід на власній території.

У зв’язку з численними проявами ксенофобії в українському суспільстві, з якими стикаються іноземці, що приїжджають в Україну, на державному рівні розробляються програми протидії ксенофобії та расизму із залученням для реалізації цих програм державних установ і недержавних організації.

Проте врегулювання даного питання неможливе без встановлення чіткої компетенції цих органів, закріпленої у чинному законодавстві.

На нашу думку, компетенцію державних органів у сфері протидії ксенофобії можна систематизувати наступним чином:

1. Вищі органи держави та центральні органи виконавчої влади: ініціюють перевірку звернення; залучають до перевірки усі органи виконавчої влади; ухвалюють рішення, обов’язкові до виконання.

2. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування: забезпечують виконання рішень органів місцевого

самоврядування на відповідній території; приймають рішення із суспільно–важливих питань, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

3. Органи внутрішніх справ (міліції): після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення проти особи на ґрунті ксенофобії або після самостійного виявлення з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, вносять відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань і здійснюють досудове розслідування.

4. Органи прокуратури: розглядають заяви і скарги про порушення прав громадян; вносять відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань і здійснюють досудове розслідування; звертаються до суду із заявою про захист прав і законних інтересів громадян.

5. Спеціальні уповноважені органи із захисту прав (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (омбудсмен) та Уповноважений Президента України з прав дитини): розглядають звернення щодо порушення прав і свобод людини і громадянина; перевіряють стан додержання встановлених прав і свобод людини; звертаються до суду із заявою про захист прав і свобод людини.

На практиці реалізація повноважень органів державної влади щодо протидії ксенофобії проявляється при здійсненні конкретних заходів, серед яких можна назвати наступні:

1) Україна підписала Додатковий протокол до Конвенції про кіберзлочинність, що стосується криміналізації дій расистського та ксенофобського характеру, вчинених через комп'ютерні системи;

2) за дорученням Президента в структурі Міністерства внутрішніх справ створено відділ напрацювання та реалізації стратегії боротьби з етнічною злочинністю;

3) Службою безпеки України створено підрозділ із виявлення та припинення дій, спрямованих на розпалювання расової чи національної ворожнечі;

4) Міністерством закордонних справ запроваджено посаду посла з особливих доручень із питань протидії расизму, ксенофобії та дискримінації;

5) Міністерством освіти та науки, молоді та спорту спільно з Державним науково-дослідним інститутом Міністерства внутрішніх справ України направлені для використання Методичні рекомендації щодо просвітницької роботи з попередження поширення ксенофобських і расистських проявів серед дітей, учнівської та студентської молоді;

6) Міністерством внутрішніх справ України розроблено План заходів щодо протидії проявам ксенофобії, расової та етнічної дискримінації в українському суспільстві.

Проте сьогодні не існує єдиного органу, що займався б цими питаннями.

Що стосується способів захисту прав, порушених через прояви ксенофобії, то нами запропоновано наступну їх класифікацію:

1. Позасудові способи: адміністративний та альтернативний.
2. Судові способи: здійснюються у порядку кримінального, цивільного, адміністративного судочинства та у справах про адміністративні правопорушення.

Адміністративний позасудовий спосіб захисту від проявів ксенофобії проявляється у процедурі подачі скарги у випадку порушення прав людини до перерахованих раніше суб'єктів захисту прав. На нашу думку, при використанні цього способу захисту прав найбільш ефективними є звернення до органів міліції та прокуратури.

Також ефективними зарекомендували себе й окремі альтернативні способи, а саме – звернення до недержавних органів та організацій (юридичні клініки університетів, громадські приймальні політичних партій, громадські організації тощо).

Необхідно також враховувати, що захистити порушене право у випадку ксенофобських проявів можливо і шляхом доведення справи до суду, у випадку, коли попередні, позасудові способи, не дали необхідного результату.

Так, відповідно до чинного законодавства України, звернутися за захистом порушеного права можливо у такий спосіб:

- у порядку кримінального судочинства;
- у порядку цивільного судочинства;
- у порядку адміністративного судочинства [5, с. 69].

Якщо особа прагне відновити порушені права за допомогою притягнення винних до кримінальної відповідальності (наприклад, позбавлення волі), вона звертається до кримінального судочинства через органи внутрішніх справ та прокуратуру.

Кримінальна відповідальність настає: за вчинення найзухваліших та значних правопорушень: злочинів, вичерпний перелік яких міститься в Кримінальному кодексі України [15] .

На сьогоднішній день у Кримінальному кодексі України закріплено 15 складів злочинів, що прямо чи опосередковано в своїй структурі містять ознаки протиправних діянь, пов'язаних із проявами ксенофобії, расової та етнічної дискримінації. Расова, національна чи релігійна нетерпимість може виступати як кваліфікуюча ознака злочину (п. 3 ст. 67 ККУ), а також як окремий злочин (ст. 161, 178–181, 300 та ін.).

Верховна Рада України, як орган законодавчої влади в Україні, з урахуванням особливої небезпеки таких кримінально караних діянь досить жорстко підійшла до визначення виду та розміру покарання. Зокрема, санкції більшості перерахованих статей передбачають покарання у вигляді позбавлення волі (у окремих випадках – і довічне позбавлення волі, як, наприклад, за скоєння умисного вбивства з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості), обмеження волі, штраф, арешт, виправні роботи.

У порядку цивільного судочинства [16], звернувшись до суду, можливо вимагати відшкодування моральних і матеріальних збитків.

Цивільно-правова матеріальна відповідальність у такому випадку настає:

– за завдану матеріальну шкоду потерпілому. Наприклад, було пошкоджено майно, або потерпілому довелося витрачати кошти на лікування;

– за спричинення моральної шкоди. Наприклад, розповсюдження пліток, наклепів, що похитнули ділову репутацію, моральні переживання, спричинені погрозами, образами тощо.

Мірою покарання у порядку цивільного судочинства є грошове стягнення або його еквівалент (надання послуг безкоштовно чи зі знижками тощо) іншим майном або в інший спосіб.

У порядку адміністративного судочинства [17] до суду звертаються, коли йдеться про порушення прав людини з боку представників державної влади та його оскарження.

У цьому випадку відповідальність настає за прийняття неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів влади та встановлення факту неправомірних дій органів влади, їх посадових чи службових осіб.

За рішенням адміністративного суду може бути визнано протиправним рішення посадовця чи зобов’язання його вчинити певні дії або утриматися від них. Збитки можна стягнути лише як додаткову вимогу.

Окремо необхідно сказати і про можливість притягнути до відповідальності за прояви ксенофобії і за Кодексом України про адміністративні правопорушення [18] (зокрема ст. ст. 173, 173-2 та інші).

У цьому випадку відповідальність настає за дрібне порушення громадського порядку, наприклад: нецензурна лайка, образи, чіпляння та ін.

Суб’єктами притягнення до відповідальності виступають органи внутрішніх справ (міліція), а також районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди, інші органи.

Покаранням згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення може стати штраф, громадські та виправні роботи, адміністративний арешт та інші стягнення.

Але не можна забувати про те, що найголовнішим шляхом боротьби з ксенофобією є робота із тими негативними стереотипами та упередженнями, які існують у суспільному уявленні про ті чи інші меншини. Тому, щоб подолати негативні прояви ксенофобії та расизму в Україні, потрібно не тільки використовувати існуючий правозахисний механізм, а й розуміти роль профілактики та попередження даних проявів.

Для цього необхідним є надання неупередженої інформації для громадськості та проведення правопросвітніх заходів, у чому числі:

розробка навчальних програм і посібників з протидії ксенофобії (для працівників ОВС, курсантів, для правозахисних організацій), правопросвітні програми з попередження ксенофобії (наприклад, робота з молоддю), надання юридичної та психологічної допомоги етнічним меншинам в Україні, співпраця та обмін досвідом у боротьбі з ксенофобією з міжнародними організаціями та урядами іншими державами, проведення просвітницьких заходів в галузі права і культури, медіа висвітлення роботи проти ксенофобії тощо.

Список літератури:

1. Онищенко О. Про науку толерантності / О. Онищенко // День. – 2009. – 21 жовтня. – С. 6.

2. Запобігання проявам расизму, ксенофобії та нетерпимості в українському суспільстві. Аналітична записка : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/671.

3. Словник іншомовних соціокультурних термінів : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://slovopedia.org.ua/39/53402/260813.html.

4. Етнофобія : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki

5. Практичне право : на попередження ксенофобії : навч. посіб. / Галай А.О., Галай В.О., Мосюк М.М., Пипченко Б.Ю., Скороходько К.В. ; за ред. Галая А.О. – К. : КНТ, 2011. – 200 с.

6. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

8. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квітня 1991 р. N 987-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 25. – Ст. 283.

9. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2782-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.

10. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.

11. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Права людини : Міжнародні договори України, декларації, документи / [упоряд. Ю.К. Качуренко]. – [2-ге вид.]. – К. : Юрінформ, 1992. – С. 18–24.

12. Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права : указ Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 р. № 2148-VIII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws.

13. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів №2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.

14. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_105.

15. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

16. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV // Відомості Верховної Ради УРСР. – 2004. – № 40–41,42. – Ст. 492.

17. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

18. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

Статья посвящена анализу основных элементов механизма защиты прав человека против проявлений ксенофобии и расизма в Украине и их правовой характеристике.

Ксенофобия, расизм, правовой механизм, способы защиты, органы публичной власти.

The article analyzes the main elements of the mechanism of human rights protection against xenophobia and racism in Ukraine and their legal characterization.

Xenophobia, racism, legal mechanism, methods of protection, public authorities.

УДК 340.13:342.7

ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ: НАЯВНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

В.В. КОРНІЄНКО, ***кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, Харківський національний університет внутрішніх справ***

Предметом наукового інтересу в рамках цієї роботи стали теоретико-правові аспекти діяльності української держави щодо реалізації прав людини. Одними з головних проблем, порушених у статті, є чинники, що негативно впливають на реалізацію прав людини, їх класифікація та шляхи вдосконалення діяльності щодо реалізації прав і свобод людини.

Права і свободи людини, реалізація права.

Розбудова демократичної, соціальної і правової держави в Україні зумовлює особливу актуальність предмета статті – наявного стану та перспектив вдосконалення реалізації прав людини в Україні. На користь цієї тези виступає зміст цілої низки відповідних норм Конституції України 1996 р. (ст.ст. 3, 13, 21–36, 38–64 та деякі інші) [1].

Враховуючи розглянуті аспекти предмету роботи можна охарактеризувати її новизну – визначення вперше запропонованого критерію, на підставі якого здійснено класифікацію чинників негативного впливу на реалізацію прав людини, пропозиції щодо вдосконалення правореалізаційної діяльності у сфері дії основних прав людини і громадянина.

Мета статті полягає у вивченні стану і перспектив вдосконалення правореалізаційної діяльності у галузі прав людини та формулюванні нової класифікації чинників негативного впливу на реалізацію прав людини, а завдання – вивчення поглядів провідних вчених на порушені у роботі проблемні аспекти її предмету.

Наукова розробка проблеми реалізації прав людини в українській правовій науці, безперечно, займає одне з центральних місць, що викликано, насамперед, складнощами, котрі стають на заваді при втіленні у життя фундаментальних положень системи національного законодавства, які закріплюють основні права людини.

Існуючі відносини у нинішньому українському суспільстві наочно показують неналежний стан ефективності норм, гарантованих навіть на конституційному рівні, що проголошують базові економічні, соціальні і політичні цінності. Нажаль, у реальному житті сьогоденного суспільства дуже часто залишаються гаслами норми Конституції і законів, які

© Корнієнко В.В., 2013

гарантують належний рівень життя, соціальну захищеність, належний стан природного середовища, володіння народом землею і її надрами... І взагалі, навіть поверхневий аналіз відомостей із українських ЗМІ показує непоодинокі випадки порушень у сфері дії всіх поколінь прав людини.

Наявність недоліків у правореалізаційній діяльності держави значною мірою актуалізує предмет роботи, котрий вже був визначений, а також її об'єкт – процес реалізації прав людини.

Актуальність наукової проблематики у сфері реалізації прав людини доводить ще й факт неабиякої зацікавленості цими питаннями вітчизняних науковців.

Огляд юридичної літератури, дозволяє констатувати, що тематику стосовно прав і свобод людини було покладено в основу багатьох дисертаційних досліджень.

Відтак, за роки незалежності в Україні на монографічному рівні вивчалися, зокрема, наступні теми наукових праць, предмет яких містив проблемні аспекти реалізації прав людини: «Відповідальність держав за порушення міжнародних зобов'язань у галузі прав людини» [2, с. 4]; «Інститут омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз)» [3, с. 2–3]; «Актуальні проблеми загальної теорії прав людини» [4, с. 3]; «Гарантії прав і свобод людини та громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект)» [5, с. 4]; «Ефективність міжнародно-правових засобів забезпечення реалізації конвенції про захист прав і основних свобод людини» [6, с. 3]; «Вплив діяльності Європейського суду з прав людини на формування національних правозахисних систем і дотримання державами стандартів захисту прав людини» [7, с. 5]; «Конституційно-правові норми, що здійснюють регулювання конституційного принципу рівності людини і громадянина в Україні, питання його забезпечення й реалізації» [8, с. 3]; «Доктрина прав людини у романо-германській правовій системі» [9, с. 5].

Не дивлячись на достатньо велику кількість проведених досліджень, де дістали значного розвитку положення, спрямовані на вивчення і пошук шляхів вирішення проблемних питань щодо реалізації основних прав людини, все ж таки, цю проблематику не можна вважати вичерпаною, адже юридична практика ставить нові дедалі складніші питання, що потребують детального аналізу. Щонайменше, можна згадати в якості прикладів неспроможність української влади повною мірою забезпечити належний рівень доходів громадян, безперешкодне здійснення права на працю, реалізацію права на медичну допомогу, а також права на справедливий суд і виконання судових рішень [10, с. 7–9].

Не даремно на сторінках різних юридичних видань, опублікованих останніми роками можна спостерігати, що науковий інтерес до теоретичних і практичних аспектів реалізації прав людини не лише не згасає, але й робиться наголос на великому значенні їх вивчення.

Ведучи мову про реалізацію прав людини перш за все слід зосередити увагу на тих перешкодах, які ускладнюють або ж зовсім

унеможливлюють таку реалізацію. Реалії життя призводять до появи багатьох різних за змістом чинників негативного характеру, що впливають на реалізацію прав людини. Відносно цих чинників неодноразово йшла мова у наукових роботах і в одній з них, котра має назву «Фактори негативного впливу на ефективність реалізації прав людини в Україні» професор В.Г. Буткевич розглядає їх класифікацію та виокремлює наступні класифікаційні критерії: «…1) якість правового акта, що формулює право людини; 2) рівень правової культури учасників правотворчих і правозастосовних процесів; 3) правова культура і правове виховання носіїв прав людини і їх захисників цих прав; 4) ефективність механізмів контролю, реалізації, охорони і захисту прав людини; 5) позаправові детермінанти ефективності реалізації прав людини (рівень розвитку громадянського суспільства і демократії, стан економіки і політичної злагоди в суспільстві та ін.)» [11, с. 37].

Поділяючи думку автора згаданої статті про невичерпність класифікації факторів негативного впливу на реалізацію прав людини (те ж саме можна сказати і про класифікаційні критерії), а також враховуючи доцільність з'ясування природи цих факторів, вважаємо за потрібне розглянути ще й класифікацію у залежності від обсягу впливу права на суспільні відносини, точніше говорячи – беручи дію правових норм на найбільш важливі сфери суспільних відносин в якості класифікаційного критерію. Виходячи з цього можна вирізнити наступні негативні фактори впливу на суспільні відносини: юридичні та неюридичні, крім того, останні у свою чергу можна поділити на економічні, політичні, соціальні та духовні (залежно від сфери суспільних відносин).

Вбачається, що зазначена класифікація дозволить більш вдало спрямувати зусилля на вдосконалення правореалізаційної діяльності у сфері дії прав і свобод людини, оскільки крізь призму тих відносин, які регулюються правом (йдеться про економічні, політичні, соціальні і т.п. відносини) найбільш повно розкривається зміст і природа чинників, що негативно впливають на реалізацію того чи іншого права.

Враховуючи вищезазначені проблеми реалізації прав людини, а також класифікацію чинників, що негативно впливають на правореалізаційну діяльність у сфері прав і свобод людини, доцільно виділити наступні шляхи вдосконалення такої діяльності:

– по-перше, слід посилити контроль за реалізацією основних прав і свобод людини з боку відповідних державних органів та посадових осіб (омбудсмена, органів прокуратури тощо) та запровадити постійне їх звітування у ЗМІ;

– по-друге, необхідно забезпечити можливість реальної участі населення у здійсненні контролю за реалізацією основних прав і свобод людини, зокрема залучати як певні громадські структури, так і окремих громадян до участі у виконанні контрольних функцій;

– по-третє, було б доречним значні зусилля спрямувати на активізацію правотворчих процесів в галузі прав і свобод людини, а саме:

а) розпочати розробку норм процесуального права, котрі будуть спрямовані на реалізацію положень законодавства, змістом яких є права і свободи людини, б) започаткувати тенденцію щодо встановлення нових, а у разі наявності – більш жорстких санкцій за неналежну реалізацію прав людини.

Запропоновані шляхи вдосконалення правореалізаційної діяльності у сфері прав і свобод людини стосуються, звичайно ж більше юридичних чинників ніж неюридичних проблем реалізації прав людини. Якщо поглянути на останні, то їх не можна ефективно усувати лише за допомогою юридичних засобів. Для їх вирішення потрібно застосовувати комплекс заходів, спрямованих на поліпшення стану економіки, створення гідних умов життя насамперед для найменш соціально захищених верств населення, підвищення рівня правосвідомості, правової та політичної культури, зміцнення позицій суспільної моралі, переорієнтацію нігілістично налаштованих соціальних груп на засвоєння загальнолюдських і, зокрема, правових цінностей.

Список літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. за станом на 1 лютого 2011 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua.

2. Гусейнов Л.Г. Відповідальність держав за порушення міжнародних зобов'язань у галузі прав людини : автореф. дис. … д.ю.н. : 12.00.11 / Л.Г. Гусейнов. – К., 2000. – 25 с.

3. Закоморна К.О. Інститут омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз) : дис. … к.ю.н. : 12.00.02 / К.О. Закоморна. – Х., 2000. – 18 с.

4. Добрянський С.П. Актуальні проблеми загальної теорії прав людини : автореф. дис. … к.ю.н. : 12.00.01 / С.П. Добрянський. – Одеса, 2003. – 15 с.

5. Магновський І.Й. Гарантії прав і свобод людини та громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. … к.ю.н. : 12.00.01 / І.Й. Магновський. – К., 2003. – 21 с.

6. Пастухова Л.В. Ефективність міжнародно-правових засобів забезпечення реалізації конвенції про захист прав і основних свобод людини: автореф. дис. … к.ю.н. : 12.00.11 / Л.В. Пастухова. – К., 2003. – 14 с.

7. Капустинський В.А. Вплив діяльності Європейського суду з прав людини на формування національних правозахисних систем і дотримання державами стандартів захисту прав людини : автореф. дис. … к.ю.н. : 12.00.11 / В.А. Капустинський. – К., 2006. – 20 с.

8. Полховська І.К. Конституційно-правові норми, що здійснюють регулювання конституційного принципу рівності людини і громадянина в Україні, питання його забезпечення й реалізації : автореф. дис. … к.ю.н. : 12.00.02 / І.К. Полховська. – Х., 2007. – 17 с.

9. Васецький В.Ю. Доктрина прав людини в романо-германській правовій системі : автореф. дис. … к.ю.н. : 12.00.01 / В.Ю. Васецький. – К., 2006. – 20 с.

10. Карпачова Н. Міжнародні стандарти у галузі прав і свобод людини та проблеми їх реалізації в Україні / Н. Карпачова // Право України. – 2009. – № 4. – С. 4–21.

11. Буткевич В. Фактори негативного впливу на ефективність реалізації прав людини в Україні / В. Буткевич // Право України. – 2009. – № 4. – С. 36–41.

Предметом научного интереса в рамках этой работы явились теоретико-правовые аспекты деятельности украинского государства по реализации прав человека. Одни из главных проблем, затронутых в статье – это факторы, которые негативно влияют на реализацию прав человека, их классификация и пути усовершенствования деятельности по реализации прав и свобод человека.

Права и свободы человека, реализация права.

The research interests of this text are the theoretical law aspects of Ukraine's governmental actions in the human rights domain. The major issues of consideration are the factors which hinder human rights observance, classification of these factors and ways of improving human rights and freedoms protection.

Human rights and freedoms, right enforcement.

УДК 34(091)(051)

ЗАКОНОДАВЧА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ САНІТАРНИХ ФУНКЦІЙ МЕДИЧНОЇ ПОЛІЦІЇ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ В XIX – НА ПОЧАТКУ XX ст.

В.В. ОРЛЕНКО, *кандидат юридичних наук,*
Київський національний університет імені Т.Г. Шевченка

У статті розглянуто найважливіші законодавчі акти, якими мала керуватися медична поліція на українських землях протягом XIX – на початку XX ст. для забезпечення санітарного благополуччя населення. Особлива увага звертається на зміст правових норм, вміщених в Статуті медичної поліції.

Історія медичного права, медична поліція, санітарне законодавство, санітарний контроль, отруйні речовини, відходи, Звід законів Російської імперії.

Україна як соціальна держава, відповідно з ст. 3 Конституції України, визнаючи людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою цінністю, покладає на себе відповідальність за охорону здоров'я людей [1, с. 5], оскільки це є невід'ємною умовою нормального функціонування будь-якого цивілізованого суспільства. Здоров'я людини можна охарактеризувати як найвище і невід'ємне благо, що відіграє значну роль у житті кожного індивіда, оскільки його наявність чи відсутність безпосередньо впливає на можливість особи бути активним членом суспільства. Тому, оптимальна соціальна політика держави у сфері охорони здоров'я значною мірою визначає здоров'я всього населення, а отже, і рівень життєдіяльності самого українського суспільства в цілому. З огляду на це охорону здоров'я можна віднести до пріоритетних напрямів соціальної політики України і визначити як сукупність заходів політичного, економічного, правового, соціального, медичного характеру, спрямованих на збереження і зміцнення фізичного і психічного здоров'я населення.

Це питання, як ніколи, набуває особливої **актуальності** для нашої країни. Адже ті зміни, які відбулися упродовж 20 років у соціально-економічному і суспільно-політичному житті українського суспільства, негативно відбилися на соціальному становищі значної частини населення, привели до того, що питання охорони здоров'я стали в один ряд з іншими важливими чинниками забезпечення національної безпеки країни. Високі показники захворювання і смертності, старіння населення України, підвищення вартості медичної допомоги, обмеження державних гарантій загальнодоступності і надання населенню безкоштовного

© Орленко В.В., 2013

мінімального обсягу медичної допомоги – далеко не повний перелік проблем, які постають перед вітчизняною охороною здоров'я. Ті методи корекції несприятливих тенденцій, які сьогодні пропонуються, поки що не дають очікуваних результатів. Вбачається, що серед ключових заходів, спрямованих на поліпшення ситуації з охороною здоров'я, не останнє місце має бути відведено вдосконаленню нормативно-правової бази в цій сфері.

На сьогоднішній день практично не викликає сумнівів той факт, що медична діяльність являє собою об'єкт правового регулювання. Все частіше вітчизняний законодавець звертає увагу на проблеми регулювання правовідносин, пов'язаних з охороною здоров'я.

Але не можна створити і прийняти якісний законодавчий акт, не проаналізувавши змісту правового регулювання охороною здоров'я на наших землях в попередні історичні періоди. Звернення до минулого допоможить одержати більш чіткіші уявлення про ті напрями, якими розвивалося законодавство у цій сфері. З огляду на це викликає значний інтерес досвід законодавчого забезпечення діяльності на українських землях медичної поліції у XIX – на початку XX століття.

Актуальність даного дослідження обумовлюється і тим, що цей бік діяльності медичної поліції лишився поза увагою дослідників. Вивчалися, як правило, питання, пов'язані з систематизацією законодавства Російської імперії цього періоду в цілому [2; 3; 4] або медичного законодавства як його галузі [5; 6; 7; 8]. Окремі аспекти проблеми отримали висвітлено в працях Л.М. Маркуса [9], Я.В. Ханикова [10], К.Г. Васильєва [11], Б.Д. Петрова [12], С.Г. Стеценко [13] та ін., але вони присвячені в основному діяльності медичної поліції. Що ж стосується нормативного забезпечення цієї діяльності, то вона потребує подальшої розробки.

Отже, **метою** статті є з'ясування нормативної бази функціонування медичної поліції XIX – на початку XX ст. на українських землях, які перебували у складі Російської імперії, визначення її соціального призначення, змісту та спрямованості.

Під медичною поліцією слід розуміти систему передбачених законодавством заходів, які здійснювалися державою і спрямовувалися на забезпечення здорових умов життя, попередження хвороб шляхом усунення причин, що сприяли їх виникненню, і на ліквідацію хвороб [14, с. 6; 15, с. 17; 6, с. 19].

Нормативна база діяльності медичної поліції одержала закріплення в першому, другому та третьому виданнях Повного зібрання законів Російської імперії та Зводі законів Російської імперії. Укладачі Зводу законів розмістили ці норми в другій книзі Лікарського статуту, яка називалася «Статут медичної поліції». Статут складався з п'яти розділів. Другий розділ – «Про загальні заходи з охорони народного здоров'я» – включав чотири глави, присвячені врегулювання санітарних питань.

Перша глава Статуту – «Про охорону чистоти повітря» – вміщувала норми, спрямовані на забезпечення належного санітарного стану населених пунктів. Так, ст. 650 Статуту визначала, що на вулицях, дорогах, на мостах і біля них не повинно бути нічого такого, що могло б заражати повітря [16, ст. 650]. Для цього міська поліція мала наглядати щоб: вулиці навпроти кожного будинку були чистими, а нечистоти звозилися до визначених для цього місць; скрізь по бокам вулиць були влаштовані рівчаки для стікання води, які завжди були б справні; майдани мали також бути чистими; на самих дворах не було нечистот [16, ст. 651].

Закон зобов'язував кожного міського обивателя навпроти свого двору чистити вулиці, ряди, базари і інші місця. Але водночас міським Думам, відповідно до Міського положення, надавалося право виділяти із загального бюджету міста чи з особливих зборів з домовласників кошти на утримування бруківок і тротуарів, забезпечувати чистоту вулиць [16, ст. 652].

У селах також на вулицях не повинно бути нечистот, а кожний господар зобов'язаний був підмітати і очищувати вулицю навпроти свого будинку, так само як свою хату. Для забезпечення сухості вулиць обіч них проривалися рівчаки, а самі вони вимощувалися диким каменем або дереном [16, ст. 653].

Міським обивателям у віддаленні від міста мали відводитися зручні місця для звезення нечистот [16, ст. 654].

Передбачалося, що заводи, мануфактури, фабричні та інші установи, які забруднювали повітря і воду, повинні були влаштовуватися за особливими правилами, закріпленими в Статутах про Промисловість і Будівельнім [16, ст. 655] та інших нормативних актах. Такі правила були передбачені зокрема, іменними указами «Про нагляд начальниками міських поліцій за чистотою і охайністю в містах» (від 2 серпня 1803 р.), «Про переведення з міст установ, робота яких супроводжувалася смородом і нечистотами» (від 24 травня 1826 р.). Ними передбачалося, що такі підприємства мали розміщуватися за містом, нижче течій річок [17, с. 567; 18, с. 494].

Подальша, і більш детальна, регламентація функціонування в містах промислових об'єктів отримала в «Височайше затвердженім Положенні про розміщення та улаштування приватних заводів, мануфактур, фабрик і інших підприємств» (від 22 вересня 1833 р.). Згідно з ним всі заводи, фабрики, мануфактури поділялися на три розряди. До першого з них зараховувалися ті підприємства, діяльність яких допускалася в будь-якій частині міста (воскобійні; виробляючі золоті і срібні тканини, дерев'яні вироби, шкіряні вироби із вичиненої сировини, замшеві, сап'янові; лісопилки, окрім тих, що працювали на парі; продукцію з металу, який не потребував плавлення у великих розмірах (без особливих плавильних печей); картонний папір та вироби з нього тощо). До другого розряду були віднесені ті об'єкти, які могли знаходитися у межах міста, але з дотриманням певних застережень при їх влаштуванні

(виготовлення кольорового паперу, шпалер, гончарних виробів, живописних фарб, селітрової і соляної кислоти, соди тощо). При цьому ставилася вимога збирати в спеціальні ємкості всі нечистоти та шкідливі речовини, які виникали в ході виробництва, і потім вивозити їх за межі міста у спеціально відведені для цього місця. До третього розряду належали заводи, мануфактури, фабрики, які справляли, або потенційно могли справляти, негативний вплив на здоров'я міського населення. Їх розташування в межах міста заборонялося. Це були підприємства, які виробляли цеглу, черепицю, мило, сірчану та деревну кислоту, мідний купорос, оліфу, рушничний дріб, кришталь або займалися вичинкою хутра, обробкою ріг, випалюванням сірчаних металів, виготовленням типографських фарб тощо [19, с. 517]. Що ж стосується тих шкідливих для навколишнього середовища і здоров'я людей підприємств, які вже були побудовані і працювали, то законодавець, захищаючи приватну власність, дозволяв їм і далі функціонувати, але не більше 10 років, з тим щоб їх господарі поступово перевели їх на безкоштовно відведені для цього за містом території [19, с. 518].

Враховуючи значну небезпеку інфекційних захворювань, які могли поширюватися на людей через трупи мертвих тварин, законодавством приписувалося ніколи не залишати їх на майданах, вулицях, дворах, а своєчасно вивозити у визначені місця, де у встановленому порядку закопувати [16, ст. 656]. Цей порядок, зокрема передбачав, що глибина закопування мала становити не менше двох з половиною аршин (близько 1,8 м), а шкіра на тваринах повинна бути порізаною [20, с. 475]. Щодо тих, хто залишав мертвих тварин на майданах та вулицях або закопував їх неналежним чином «Уложенням про покарання кримінальні та виправні» була передбачена відповідальність у вигляду штрафу: в столиці, губернських та портових містах – від 2 до 4 руб., в інших містах – від 1 до 2 руб. [21, ст. 1055, с. 797].

Різниці мали будуватися поза містами, але не вище течій рік чи приток, які протікали через місто, на відповідній відстані від м'ясних рядів та утримуватися у чистоті й порядку [16, ст. 657]. Тому, хто різав худобу у невстановленому місці, загрожував штраф: на перший раз – 2 руб., другий – 5 руб., третій – 10 руб. Звинувачений в таких діях більше трьох разів підлягав арешту на строк від трьох тижнів до трьох місяців [21, ст. 1055, с.797].

Друга глава Статуту присвячувалася нешкідливості життєвих припасів і інших речей. Важливе місце серед норм цієї глави посідали норми, спрямовані на забезпечення чистоти води. Вони базувалися на законодавчих актах прийнятих у 1803, 1837, 1838, 1847, 1862, 1870, 1892, 1903 рр. і зводилися в основному до того, що поліція та міські громадські управління зобов'язувалися наглядати за тим, щоб у містах і інших населених пунктах річки і інші джерела, з яких населення споживало воду, нічим не засмічувалися, а колодязі були огороджені [16, ст. 658].

Значна увага приділялася законодавством якості продуктів харчування. Свідченням цього може бути хоча б те, що це питання, тією чи іншою мірою, у досліджуваний період унормовувалося більше ніж в 20 законодавчих актах. Суть регламентування зводилася до того, що поліція та місцева влада мали стежити за тим, щоб ніде не продавалися шкідливі для здоров'я продовольчі товари (зіпсований хліб та масло, гнилі риба, м'ясо, овочі, фрукти). Більш того, заборонялося продавати і заготовляти для цього не тільки ті продукти харчування які вже зіпсувалися, а і ті, зовнішній вигляд яких був подібний до зіпсованих [16, ст. 660].

На законодавчому рівні встановлювалися заборони, що стосувалися найважливіших продуктів харчування. Зокрема, заборонявся продаж сирого та недопеченого хліба. Стосовно іншого важливого продукту харчування – м'яса, то заборонялося його надувати з метою надання товарного вигляду. Заборонявся продаж м'яса загиблої худоби або забитої в той час коли вона перебувала в хворобливому стані. Ця ж норма поширювалася і на домашню птицю. Таке м'ясо підлягало знищенню [16, ст. 662, 663].

Щоб не завдати шкоди народному здоров'ю від кондитерських виробів, виготовлених із неякісних чи сфальсифікованих компонентів або без належних знань про їх склад та відсутності обережності при їх змішуванні, законодавство забороняло крамарям і пряничникам продавати такі товари без отримання в установленому порядку права на їх виробництво. Категорично заборонялося вживати різні шкідливо діючі на здоров'я людини речовини для забарвлювання предметів харчування і ласощів, таких як: цукерок, пряників, мармеладу, пастили, морозива тощо [16, ст. 665].

Законодавчо врегульовувалося питання не тільки якості продовольчих товарів, а й вимоги до посуду та тари, в яких вони зберігалися. Так, закон передбачав, щоб продукти харчування та напої були приготовлені в посуді, виготовленої із нешкідливих для здоров'я матеріалів. Наприклад, продавцям квасу заборонялося зберігати напій у барильцях, в які були вмонтовані мідні крани [16, ст. 669].

За виготовлення для продажу, а так само і за продаж, їстівних припасів чи напоїв, шкідливих для здоров'я або тих, які вже зіпсувалися, а також за виготовлення посуду із шкідливих матеріалів, «Статут про покарання, які накладалися мировими суддями», передбачав їх знищення, а до винних застосування арешту до одного місяця, або грошове стягнення на суму до 100 руб. [22, с. 411].

Заборонялися продаж і виробництво на всій території Російської імперії шпалер, виготовлених на основі, як матових так і глянцевих, миш'якових фарб. Дана норма поширювалася і на виготовлені таким же способом тканини, розфарбовані дитячі іграшки, паперові обкладинки, обгортки для цукерок, ласощів, продуктів харчування тощо

Третя глава Статуту врегульовувала торгівлю отруйними та сильнодіючими речовинами. Вони, відповідно до більшої чи меншої

небезпеки для здоров'я і життя людей, необхідністю для технічного чи виключно фармацевтичного вживання та за ступенем доступності для народу, поділялися законом на чотири розряди. До першого розряду закон відносив отруйні речовини, які були зручними для використання із злочинною метою; до другого – речовини отруйні і сильнодіючі, які використовуються в промисловості і незручні для використання із злочинною метою; до третього і четвертого – речовини, необхідні виключно для фармацевтичного використання [16, ст. 677]. Медична Рада, керуючись досягненнями хімічної науки та вимогами медичної поліції, мала право щорічно переглядати ці розряди отруйних і сильнодіючих речовин, доповнювати їх перелік та переміщувати з одного розряду до іншого.

Законодавством також визначався порядок торгівлі отруйними і сильнодіючими речовинами. Так, речовинами першого розряду дозволялося торгувати тільки купцям, обраним для цього від громади, яка повідомляла про це місцеве медичне керівництво і здійснювала нагляд за тим, щоб обрана особа строго керувалася встановленими для цієї торгівлі правилами. У тих містах, в яких серед купців не знаходилося бажаючих торгувати речовинами першого розряду, право їх продажу надавалося виключно аптекарям [16, ст. 680].

Будь-який фабрикант, художник чи ремісник, бажаючий придбати для свого промислу отруйні речовини першого розряду, повинен був мати на це свідоцтво, видане Ремісничою управою, цехом чи поліцією. Свідоцтво видавалося на рік.

Торгівля речовинами другого розряду могла здійснюватися купцями за певними правилами. Вони передбачали, що ці речовини могли продаватися особам, які мали безстрокові свідоцтва або документі, що засвідчували благонадійність покупця, або навіть без документів, якщо останній був особисто знайомий продавцю.

Отруйні і сильнодіючі речовини третього розряду, які вживалися тільки для лікування, купцям дозволялося продавати тільки аптекам і за каталогами чи вимогами лікарів.

Речовини четвертого розряду, які складалися із речовин дикорослих рослин, які збиралися в Російській імперії, могли вільно продаватися в містах де вони добувалися, але тільки через аптеки.

Закон передбачав, що торгуючі отруйними і сильнодіючими речовинами повинні були їх зберігати в особливих відділеннях при яких мали бути в наявності спеціальні ваги, гирі, совки і інші засоби для відпущення [16, ст. 700]. На ярмарках торгівля отруйними і сильнодіючими речовинами дозволялася без обмежень, за винятком речовин, віднесених до першого розряду.

Четверта глава Статуту визначала порядок поховання померлих. Воно мало здійснюватися виключно на кладовищах, які мали розміщуватися на відстані не менше ста сажен від останнього міського житла (213 м), а в сільській місцевості – не ближче половини версти (534 м)

[16, ст. 708]. Всі кладовища, з метою запобігання проникнення на їх територію худоби, мали огороджуватися парканами і тинами, або земельними валами, які окопувалися рівчаками. Кладовища повинні були провітрюватися, а тому вали не могли бути вищими 2 аршин (1,4 м) [23, с. 500]. Поховання померлих старообрядців і сектантів здійснювалося на особливих кладовищах, або їм відводилися окремі місця у межах загальних кладовищ [16, ст. 707].

Спустілі кладовища, які розташовувалися серед населених пунктів, мали огороджуватися власниками тієї землі, на якій вони були влаштовані. Будь-які будівлі на таких кладовищах зводити заборонялося, як і – перетворювати їх на орні землі, або якимось іншим способом знищувати ті могили, які на них залишалися [16, ст. 726].

Враховуючи небезпеку поширення таких інфекційних хвороб, як чума, холера та інших, законодавець зробив виняток з правила, яке забороняло ховати померлих раніше трьох діб після смерті. Тепер, з метою запобігання заразними хворобами живих, дозволялося здійснювати поховання і раніше визначеного терміну. Більш того, під час сильної літньої спеки допускалося поховання померлих, після доби по смерті [16, ст. 714]. Поховання померлих від інфекційних хвороб бідних людей та тих, які прибули з інших місцевостей і раптово від них померли, мало здійснюватися теж негайно і за рахунок місцевої влади [16, ст. 716]. Закон вимагав закопувати померлих від інфекційних хвороб настільки можливо глибше, так щоб глибина ями була не менше двох з половиною аршин (1,8 м).

Тіла вже похованих могли бути викопаними з землі для перепоховання в іншому місці тільки з дозволу губернатора чи градоначальника і з дотриманням при цьому правил безпеки. Про всякий дозвіл на перевезення тіла в іншу губернію негайно повідомлявся губернатор губернії або градоначальник міста, до яких воно перевозилося. Останні мали забезпечити умови безперешкодного перевезення і пропуску тіла [16, ст. 725].

За особливим дозволом влади здійснювалося також перевезення померлих для поховання із однієї губернії до іншої, або навіть в межах однієї і тієї ж губернії – з одного повіту до іншого.

Померлі за кордоном, для поховання на батьківщині (в межах всієї Російської імперії), могли бути привезеними також за погодженням з місцевою владою. Контроль за дотримуванням даної норми покладався на митниці. У випадку її порушення, тобто виявлення на митниці, що тіло привезено без потрібного на те дозволу, останнє, якщо воно було доставлене морем не допускалося в порт і викидалося в море, а якщо сушею, то закопувалося в землю [16, ст. 730].

За поховання мертвих у не відведених для цього місцях, або без дотримання встановлених правил, винні підлягали арешту терміном до 15 діб або на них накладалося грошове стягнення до 50 руб. Якщо ж тіло померлого було викопане без потрібного на те дозволу для

перепоховання його в іншому місці, то особи, які це вчинили сплачували штраф до 100 руб. [22, ст. 107, с. 411].

Таким чином, у законодавчих документах XIX–XX ст.ст. були юридично сформовані питання діяльності медичної поліції спрямованої на забезпечення санітарного благополуччя населення. Норми багатьох нормативно-правових актів визначали порядок забезпечення в населених пунктах чистоти вулиць, майданів та дворів, постачання їх жителів чистою питною водою, вивезення нечистот і сміття, недопущення продажу неякісних та прострочених продуктів харчування, запобігання виготовленню товарів широкого вжитку з матеріалів шкідливих для здоров'я людей, встановлення правил перевезення з одного місце на інше та перепоховання померлих тощо. Все це мало важливе значення, оскільки ставало орієнтиром для діяльності місцевих органів влади в справі зниження рівня захворюваності населення взагалі та запобігання поширення інфекційних хвороб. Але відсталість Російської імперії в економічному відношенні, недостатня увага влади до розвитку соціальної сфери стали на заваді реалізації цього законодавства. У результаті, санітарні установи в Росії, у тому числі і на українських землях, були в основному громадськими органами, які протистояли державним, бюрократичним, а більшість санітарних лікарів не тільки не користувалися підтримкою уряду, а й, навпаки, були на становищі підозрілих і «неблагонадійних». Попри все це, досвід законотворчості у сфері забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення в досліджуваний період, у світлі сьогоднішнього бачення, може стати важливим надбанням у справі проведення комплексної реформи з охорони здоров'я в Україні.

Список літератури:

1. Конституція України. – К. : Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2011. – 56 с.

2. Андреевский И.Е. История российского законодательства / И.Е. Андреевский. – СПб. : Лит. Курочкина, 1877. – 80 с.

3. Филиппов А.Н. К вопросу о составлении Первого Полного Собрания Законов Российской Империи / А.Н.Филиппов. – М. : Печ. А.Снигирева, 1916. – 138 с.

4. Шершневич Г.Ф. История кодификации гражданского права в России / Г.Ф. Шершневич. – Казань : Тип. Имп. ун-та, 1898. – 128 с.

5. Дембо Л.И. Врачебное право / Л.И. Дембо. – СПб. : Тип. П.П.Сойкина, 1914. – 85 с.

6. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право : пособ. для студентов ; 4-е изд. / В.Ф. Дерюжинский. – Петроград : Сенатская типография, 1917. – 510 с.

7. Кузьмин М.К. История медицины (Очерки) / М.К. Кузьмин. – М. : Медицина, 1978. – 199 с.

8. Самойлов В.О. История российской медицины / В.О. Самойлов. – М. : Эпидавр, 1997. – 197 с.

9. Маркус Л.М. Краткое руководство для врачей к пониманию российских законов, учреждений и государственной службы / Л.М. Маркус. – СПб. : Тип. Э. Праца, 1843. – 198 с.

10. Ханыков Я.В. Очерк истории медицинской полиции в России / Я.В. Ханыков. – СПб. : Тип. Министерства Внутренних Дел, 1861. – 114 с.

11. Васильев К.Г. История эпидемий в России (Материалы и очерки) / К.Г. Васильев, А.Е. Сегал. – М. : Гос. изд-во медицинской литературы, 1960. – 398 с.

12. Петров Б.Д. Противоэпидемическое законодательство в России (до 1861 г.) / Б.Д. Петров // Микробиология, эпидемиология и иммунология. – 1956. – №7. – С. 21–23.

13. Стеценко Г.С. Медичне право України : підруч. / Г.С. Стеценко, В.Ю. Стеценко, І.Я. Сенюта ; за заг. ред. д.ю.н., проф. С.Г. Стеценка. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 507 с.

14. Рождественский Н.Ф. Рассуждения о мерах правительства к сохранению жизни и здоровья народа / Н.Ф. Рождественский. – СПб. : Тип. Э. Праца, 1836. –121 с.

15. Белявский Н.И. Полицейское право. Конспект лекций / Н.И. Белявский. – Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1904. – 330 с.

16. Устав врачебный // Свод законов Российской империи. – СПб. : Государственная типография, 1905. – Т. XIII. – 349 с.

17. О наблюдении начальниками городских полиций за чистотою и опрятностью в городах : Именной указ, обявленный Министром Внутренних Дел от 2 августа 1803 г. // ПСЗ РИ. Собр. 2. – СПб. : Тип. II Отделения Е.И.В. Канцелярии, 1830. – Т. XXVII. – № 20881. – С. 567–568.

18. О переведении из городов заведений, смрад и нечистоту производящих: Именной указ, обявленный Гражданским губернаторам Министром Внутренних Дел от 2 июня 1826 г. // ПСЗ РИ. Собр. 2. – СПб. : Тип. II Отделения Е.И.В. Канцелярии, 1830. – Т. 1. – № 366. – С. 494.

19. Высочайше утвержденное Положение от 22 сентября 1833 г. о размещении и устройстве частных заводов, мануфактур, фабрик и других заведений // ПСЗ РИ. Собр. 2. – СПб. : Тип. II Отделения Е.И.В. Канцелярии, 1833. – Т. VIII, отд. первое. – № 6481. – С. 514–519.

20. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 22 июня 1879 г. об убиении зачумленных животных из местного рогатого скота // Полное собрание законов Российской империи (далее ПСЗ РИ). Собр. 2. – СПб.: Тип. II Отделения Е.И.В. Канцелярии, 1881. – Т. LIV, отд. первое. – № 59739. – С. 474–475.

21. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных от 15 августа 1845 г. // ПСЗ РИ. Собр.2. – СПб. : Тип. II Отделения Е.И.В. Канцелярии, 1846. – Т. XX, отд. первое. – № 19283. – С. 598–1010.

22. Высочайше утверждённый Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями от 20 ноября 1864 г. // ПСЗ РИ. Собр. 2. – СПб. : Тип. II Отделения Е.И.В. Канцелярии, 1867. – Т. XXXIX, отд. первое. – № 41478. – С. 401–418.

Рассмотрены важнейшие законодательные акты, которыми должна была руководствоваться медицинская полиция на украинских землях на протяжении XIX – начала XX в. с целью обеспечения санитарного благополучия населения. Особое внимание обращено на содержание правовых норм, размещенных в Уставе медицинской полиции.

История медицинского права, медицинская полиция, санитарное законодательство, санитарный контроль, ядовитые вещества, отходы, Свод законов Российской империи.

In this article the most significant legislative acts ruling medical police's activity aimed at sanitary prosperity of population in Ukrainian's territory during the XIX-th – the beginning of XX-th century are reviewed. Special attention is paid to legal norms published in Statute of medical police.

History of medical law, medical police, sanitary legislation, sanitary control, poisons, waste products, Code of Russian Empire's Laws.

УДК 340.1:343.21

ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ЮРИДИЧНИХ ФАКТІВ У СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

С.Л. САРЖАН, ***кандидат юридичних наук, докторант,***

Національна академія Служби безпеки України

У даній науковій статті розглядаються поняття і сутність юридичних фактів у сфері правоохоронної діяльності крізь призму загальної теорії держави та права, конституційного, цивільного, трудового та інших галузей права.

Юридичний факт, правовідносини, фактичний склад, правові наслідки.

Система юридичних фактів окремої галузі права має враховувати специфіку предмета правового регулювання, його методів та механізму дії. Тому теорія юридичних фактів конкретної галузі права має розглядати як окрему спеціально-правову теорію. **Метою** статті є розкриття існуючих закономірностей чи правил, що визначають відповідні ознаки галузевих юридичних фактів та складів, стосовно діяльності СБУ.

Із здобуттям Україною незалежності, починаючи з 90-х рр. XX ст. питання теорії юридичних фактів набувають особливої актуальності. Тематика досліджень розвивається шляхом поглибленої розробки вказаних проблем і одночасно поповнюється новими напрямами. Збагачення проблематики пояснюється поступовим розширенням завдань теорії юридичних фактів у зв'язку з новим етапом розвитку суспільства, виникненням приватної власності, розширенням договірної свободи суб'єктів господарювання та запровадженням різноманітних його організаційно-правових форм. У цих умовах на перший план висувається завдання за допомогою системи юридичних фактів забезпечити своєчасним, виважений та ефективний вплив права на суспільні відносини. Тому висвітлення способів підвищення ефективності правового регулювання адміністративних відносин за допомогою юридичних фактів, розробка спеціальних прийомів впливу юридичних фактів на ці відносини, розкриття соціального механізму походження фактів є досить перспективним для подальшого розвитку теорії юридичних фактів галузі в тому числі адміністративно-правових відносин у сфері національної безпеки.

Законодавство, що регулює сферу правоохоронної діяльності, не містить як визначення поняття юридичного факту, так і навіть його основних ознак. В. Савіньї називає юридичними фактами події, які

© Саржан С.Л., 2013

породжують виникнення чи закінчення правовідносин [1, с. 847]. Це визначення не повною мірою розкрило зміст юридичного факту. З погляду О.С. Іоффе [2, с. 119–120], юридичні факти є підставою виникнення цивільних прав і правовідносин. На думку В.І. Синюкова, поняття юридичного факту повинно акумулювати такі якості, ознаки, відображеного явища, які надають факту чітку якісну характеристику. При цьому під юридичним фактом він розумів реальну життєву обставину, що визначена в системі спеціальних юридичних ознак, яка є юридичною основою для настання правових наслідків [3, с. 9–10]. М.П. Карпушин вважає юридичними фактами обставини, за яких люди набувають право чи зобов'язуються на певну поведінку [4, с. 75]. Е.І. Козлова та О.Е. Кутафін під юридичним фактом розуміють подію чи дію, яка тягне за собою виникнення, зміну чи припинення правовідносин [5, с. 16]. М.Г. Александров, у свою чергу, вказує, що юридичний факт – це взагалі всі обставини, з якими діюче право пов'язує виникнення, зміну або припинення юридичних відносин [6, с. 219]. О.І. Процевський стверджує, що юридичні наслідки фактів можуть виражатися як у виникненні, зміні або припиненні правовідносин, так і в набутті певних прав та обов'язків [7, с. 81]. С.С. Алексєєв та П.С. Пацурківський називають юридичними фактами конкретні життєві обставини, з якими юридична норма пов'язує виникнення, зміну чи припинення правових наслідків (правовідносин) [8, с. 163; 9, с. 203]. Водночас, на думку В.Б. Ісакова, юридичними фактами є конкретні соціальні обставини (події, дії), що породжують відповідно до норм права настання правових наслідків (виникнення, зміну чи припинення правових відносин) [10, с. 7].

У юридичній енциклопедії подано дещо інше визначення юридичного факту: «Юридичний факт – один з елементів правовідносин: певні життєві обставини, ситуації, з якими юридичні норми пов'язують виникнення, зміну або припинення правовідносин. Юридичними називаються ті факти, які тягнуть за собою правові наслідки, конкретизують зміст взаємних прав та обов'язків сторін» [11, с. 524].

У науці конституційного права до проблеми юридичних фактів тією чи іншою мірою зверталися у своїх дослідженнях такі вчені-конституціоналісти, як М. Баглай, В. Журавський, В. Коток, В. Кравченко, С. Кравчук, О. Кутафін, В. Лазарєв, В. Лучін, А. Махненко, О. Миронов, В. Основін, Т. Синцова, В. Погорілко, С. Равін, Я. Уманський, Ю. Тодика, В. Федоренко, О. Фрицький та ін.

У конституційно-правовій доктрині під юридичними фактами розуміються конкретні життєві обставини, з якими конституційно - правові норми пов'язують виникнення, зміну та припинення конституційних правовідносин. Вже з цього визначення проглядається своєрідність юридичних фактів. По-перше, це – конкретні життєві обставини, елементи об'єктивної соціальної дійсності; по-друге, це – обставини, визнані нормами права, прямо чи побічно закріплені в законодавстві [12].

Незважаючи на всю різноманітність думок вчених-конституціоналістів щодо питання про предмет правового регулювання конституційного права, всі вони так чи інакше підтримують або підтримували положення про владний характер відносин, що регулюються нормами конституційного права.

Норми Конституції України, розміщені у розділі «Загальні положення», що визначають основи народовладдя в Україні, основні принципи її внутрішньої та зовнішньої політики, є основоположними для всіх галузей права. Такі норми Конституції України, в переважній їх більшості, реалізуються не безпосередньо, а шляхом прийняття нормативно-правових актів, що є джерелами права як конституційного, так і інших галузей. У такому разі конституційні правовідносини, що виникають під час реалізації таких норм права, ніби розчиняються у правовідносинах інших галузей права. Юридичні факти, що є підставами виникнення таких правовідносин, є юридичними фактами відповідно інших галузей права. Власне, ці юридичні факти не мають специфічних конституційно-правових особливостей. На відміну від таких юридичних фактів, юридичні факти, що є підставами виникнення конституційних правовідносин, пов'язаних зі здійсненням різних форм народовладдя, з реалізацією державними органами влади та органами місцевого самоврядування їх повноважень тощо, є характерними лише для галузі конституційного права [13, с. 13].

Ми підтримуємо точку зору Т. Синцової, яка у своїй праці зазначала, що, хоча більшість юридичних фактів у конституційному праві представлені у формі юридичних актів, проте слід зауважити, що підставою для їх прийняття, зазвичай, є певна ситуація в сфері матеріальних умов життя суспільства [14].

Одним із перших галузевих досліджень у нашій державі було окреме дослідження юридичних фактів саме у трудовому праві. Зокрема вказувалося, що юридичні факти трудового права – це конкретні обставини реальної дійсності, з якими норми трудового права пов’язують настання юридичних наслідків, тобто виникнення, зміну, припинення трудових і суміжних з ними правовідносин, окремих прав та обов’язків суб’єктів, встановлення інших правових наслідків. Під іншими правовими наслідками у цьому визначенні мається на увазі встановлення окремих правомочностей, відміну дії інших юридичних фактів тощо [15, с. 43].

Окремий погляд на юридичний факт мають А.В. Малько та О.С. Родіонов, які є дослідниками правового режиму у російському законодавстві. Вони вказують, що безпосередньо у законодавстві закріплюються лише «технічні», базові частини правового режиму, яким відповідають основні елементи механізму правового регулювання. Інші складові категорії режиму, як-от: юридичні факти, правовідносини, юридична відповідальність перебувають за межами нормативного акта – в реальному житті, в соціальній сфері, поза формами права. Юридичний факт як модель, визначається відповідно у гіпотезі норми права. Однак це

не означає, що разом з нормою права він буде включений у текст нормативного акта. Посилання на нього як на основу вступу норми права в дію є, проте сам він повинен виникнути в конкретній ситуації, тільки визначеній нормою права [16, с. 22]. Викладене дає підстави стверджувати, що юридичний факт є складовою категорією правового режиму, але перебуває за межами нормативного акта, хоча і визначений у гіпотезі правової норми. З таким твердженням важко погодитися, оскільки юридичний факт за своєю природою не може існувати поза формами права. Крім того, на нашу думку, посилання на те, що юридичний факт є основою для вступу норми права в дію, зводить саме поняття юридичного факту нанівець. Юридичний факт є елементом правового регулювання, який приводить у дію такий механізм у цілому, породжуючи рух правовідносин, а не лише основою для вступу норми права в дію. До того ж норми права, в гіпотезі яких визначені юридичні факти, не існують самі собою, а в своїй сукупності об'єднані в тому чи іншому нормативному акті. Отже, твердження вчених про те, що юридичні факти можуть визначатися в гіпотезах правових норм та не включатися разом з такою нормою до нормативного акта, суперечить загальній теорії права [17].

У підручниках з фінансового та податкового права українські вчені також трактують поняття «юридичний факт». Зокрема, Г.В. Бех, О.О. Дмитрик та Д.А. Копильник зазначають, що юридичний факт – конкретна життєва обставина, з якою норми права пов'язують виникнення, зміну чи припинення податкових правовідносин. Це, по-перше, факти реальної дійсності; по-друге, факти, передбачені нормами податкового права; по-третє, факти, що спричиняють певні юридичні наслідки [18, с. 19]. Дещо по-іншому формулює це поняття О.П. Орлюк [19, с. 50], яка під юридичними фактами розуміє життєві обставини, що приводять у дію норми права, в результаті чого настають певні наслідки – виникають, змінюються або припиняються правові відносини.

В.Г. Баландін визначає юридичні факти у податковому праві як конкретні обставини реальної дійсності, що визначені в нормах права та з якими пов'язують виникнення, зміну чи припинення податкових правовідносин, а також виникнення певних прав та обов'язків у їх суб'єктів. Таке визначення є суб'єктивною думкою автора, яка склалася у межах уже сформованої системи поглядів учених, що існують у теорії фактології [17].

Отже, наведені визначення з історичних позиції або трудового, конституційного, цивільного, податкового,чи фінансового права свідчать: їх автори у головному дотримуються єдиної доктринальної точки зору про те, що юридичні факти є нічим іншим як явища, з якими пов'язане виникнення, зміна або припинення правових відносин. Всі інші відмінності цієї дефініції відображають лише специфіку тієї або іншої галузі права або суб'єктивні погляди цих авторів.

Із зазначеного випливає завдання дати ще не існуюче авторське визначення юридичних фактів з позиції національної і державної безпеки в рамках адміністративно-правової науки та конституційного права. Ці критерії дають підстави вважати юридичними фактами – державно-владну діяльність компетентних органів держави щодо внесення правових актів як важливого засобу державного управління суспільством чи події, або певні обставини, що визначені в нормах права, і обумовлюють виникнення, зміну чи припинення правовідносин у сфері національної безпеки та правоохоронної діяльності. Це положення може бути первинним, вихідним або визначальним при похідних темах дослідження шляхів формування системи національної безпеки та її удосконалення.

Список літератури:

1. Manigk A. Tatsachen, Juristische – Handwörterbuch der Rechtwissensch – aft. B. 5 / A. Manigk. – Berlin und Leipzig, 1928. – 847 s.

2. Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву / О.С. Иоффе. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1949. – 141 с.

3. Садовский Г.И. Диалектика мысли. Логика понятия как отражение сущности развития / Г.И. Садовский. – Минск : Вышейшая школа, 1982. – 310 с.

4. Карпушин М.П. Социалистическое трудовое правоотношение / М.П. Карпушин. – М. : Госюриздат, 1958. – 173 с.

5. Козлова Е.И. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 1995. – 480 с.

6. Александров Н.Г. Трудовое правоотношение / Н.Г. Александров. – М. : Юрид. изд-во Минюста СССР, 1948. – 336 с.

7. Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений / А.И. Процевский. – М. : Юрид. лит., 1972. – 288 с.

8. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1981. – Т. 2. – 1982. – 468 с.

9. Пацурківський П.С. Проблеми теорії фінансового права / П.С. Пацурківський. – Чернівці : ЧДУ, 1998. – 286 с.

10. Исаков В.Б. Проблемы теории юридических фактов : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : спец. 12.00.01. / В. Б. Исаков.– Свердловск, 1985. – 27 с. – (Свердловский юридический институт).

11. Популярна юридична енциклопедія / [Гіжевський В.К., Головченко В.В., Ковальський В.С. (кер.) та ін.] ; керівник авт. колективу В.С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.

12. Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве / В.Б. Исаков. – М.: Юрид. Лит.,1984. – 128 с.

13. Данилюк Ю. Поняття та особливості юридичних фактів у конституційному праві України / Ю. Данилюк // Право України. – 2008. – № 2. – С. 13–17.

14. Синцова Т.А. Основания возникновения и динамика государственно – правовых отношений: Лекция. – Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1982. – 28 с.

15. Иванова З.Д. Некоторые вопросы теории юридических фактов / З.Д. Иванова.– Казань, 1957. – Т. 117. – Кн. 7. – 53 с. – (Ученые записки Казанского университета).

16. Малько А.В. Правовые режимы в российском законодательстве / А.В. Малько, О.С. Родионов // Журнал российского права. – 2001. – № 9. – С. 19–25.

17. Баландіна В.Г. Юридичні факти у податковому праві : дис. … канд. юр. Наук : спец. 12.00.07 / Національний ун-т дер. под. служби України. – 2009. – 209 с

18. Бех Г.В. Податкове право : навч. посіб. / Бех Г.В., Дмитрик О.О., Копильник Д.А. та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 400 с.

19. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посіб. / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.

В этой научной статье рассматриваются понятие и сущность юридических фактов в сфере правоохранительной деятельности через призму общей теории государства и права, конституционного, гражданского, трудового и других отраслей права.

Юридический факт, правоотношения, фактический состав, правовые последствия.

This research article discusses the concept and essence of the legal facts in the field of low enforcement in the light of the general theory of the state and low, constitutional, civil, labor and other areas of low.

Legal fact, the relationship, the actual composition, the legal consequences.

УДК 340.132

ПРИРОДА ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВОМ У ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ УКРАЇНИ

Д.С. БАКАЄВ, *здобувач*[1],
Запорізький національний університет

У статті досліджуються теоретичні підходи до визначення природи зловживання правом у правовій доктрині України. Автор здійснює аналіз зловживання правом, досліджує кваліфікуючи ознаки зловживання правом. Визначаються проблеми та перспективи подальшого розвитку концепції зловживання правом у вітчизняній правовій науці.

Зловживання правом, суб'єктивне право, об'єктивне право, межі здійснення права.

Останнім часом значно зросли випадки використання фізичними та юридичними особами своїх прав не за призначенням. Суб'єкти правовідносин використовують свої права, надані їм позитивним правом, зовсім не для досягнення тієї мети, яку встановив законодавець у змісті правової норми. Оскільки обсяг суб'єктивних як громадян, так і юридичних осіб постійно зростає, існує вірогідність того, що випадки використання своїх прав не за призначенням будуть також зростати. У правовій науці зазначене явище отримало назву – «зловживання правом». Саме необхідність вивчення правової природи зловживання правом і обумовлює актуальність проведеного нами дослідження.

Як зазначає у своєї монографії М.О. Стефанчук: «Адже як проблема кваліфікації поведінки, так і сам термін «зловживання правом» не є новим для правової науки. Дані питання розглядалися ще першими римськими юристами. Не зважаючи на те, що саме римське право не оперувало безпосередньо терміном «зловживання правом», воно не було закріплено безпосередньо у нормах, які містили загальну заборону недобросовісного здійснення суб'єктивних прав, слід визнати, що своїм виникненням досліджувана правова конструкція зобов'язана саме римському праву. Тут уперше правовою доктриною Стародавнього Риму було порушено питання про визнання недопустимості здійснення свого права на шкоду іншим та таким, що є нормальним в умовах юридичного обігу» [1, с. 77].

На нашу думку, теоретичне обґрунтування концептуальних засад зловживання правом у сучасній правовій науці набуває особливої актуальності з огляду на розширення сфери застосування цього правового явища та розширення кола суб'єктів, що є учасниками таких

[1] Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.В. Ладиченко

© Бакаєв Д.С., 2013

відносин. Разом із тим без дослідження поняття, ознак та форм зловживання правом у правовій доктрині та юридичній практиці неможливо запропонувати ефективні заходи запобігання й припинення цього правового явища, а вже наявні засоби захисту не будуть мати належного ефекту.

У вітчизняній та зарубіжній юридичній науці питання зловживання правом досліджували багато науковців, зокрема: М.М. Агарков, С.С. Алєксєєв, М.І. Бару, Ж.Л. Бержель, С.М. Братусь, О.В. Волков, Г.А. Гаджиєв, В.П. Грибанов, В. Доманжо, В.І. Ємельянов, С.Г. Зайцева, М.В. Ібрагимова, П.А. Ізбрехт, Р. Ієринг, О.С. Йоффе, В.І. Крусс, В.М. Кудрявцев, М.С. Малеїн, О.О. Малиновський, О. М. Офман, Й.О. Покровський, О.А. Поротікова, Т.Т. Полянський, В.А. Рясенцев, О.Ф. Скакун, К.І. Скловський, Є.А. Суханов, А.В. Юдін, Т.С. Яценко.

Відсутність узгоджених підходів до визначення поняття й ознак зловживання правом, особливостей виявлення й припинення його окремих проявів вимагає дослідження правової природи зловживання правом в межах теоретичної концепції зловживання правом у правовій доктрині України.

Метою статті є теоретико-правове дослідження наукових підходів до розуміння правової природи зловживання правом.

Проблемами кваліфікації зловживання правом та її правовими наслідками займалися ряд видатних науковців. Як зазначає Т.Т. Полянський: «Щоправда, у працях В. Аболоніна, М. Агаркова, О. Волкова, В. Грибанова, В. Доманжо, В. Ємельянова, І. Покровського, С. Радченко, М. Стефанчука, А. Юдіна, Я. Янєва, Г. Гаджиєва, В. Крусса, П. Андрушко, Н. Бобечка, Ж. Кобан, О. Костенка, М. Мельника, А. Смирнова, А. Стрижевської, М. Хавронюка, Г. Дмитрієвої, Р. Каламкаряна та ін. є окремі фрагменти інтерпретації зловживання правом (його окремих аспектів) і з загальнотеоретичних позицій. Однак спеціальних монографічних досліджень цього феномена саме з таких позицій поки що бракує. І хоча останніми роками з'явилося декілька загальнотеоретичних праць з цієї проблематики (Н. Дурново, С. Зайцева, О. Малиновський, О. Наумов, М. Хміль), проте існує низка проблем, що стосуються загальнотеоретичних аспектів розуміння зловживання правом, які залишаються ще невирішеними» [2, с. 3].

Варто погодитися з автором. Дійсно, протягом останнього часу інтерес до даного питання значною мірою зріс саме з відсутністю єдиного погляду на розуміння поняття «зловживанням правом».

У своїх роботах Т.Т. Полянський зазначає, що зловживання правом – це використання норм об'єктивного (позитивного) права через їх неадекватне тлумачення, для заподіяння шкоди суспільним відносинам; при цьому засобом для такого використання завжди є певне суб'єктивне юридичне право [2, с. 16]. Водночас О.О. Маліновський зауважує з огляду на те, що зловживає правами сам носій цих прав, концептуальними засадами дослідження зазначеного явища має стати дослідження

зловживання суб'єктивними правами учасника відповідних правовідносин [3, с. 8].

На нашу думку, повернення до доктрини природного права, в основі якої є особистість, її права та інтереси, вимагає від дослідників аналізу концепції зловживання саме суб'єктивними правами учасниками правовідносин. Зазначений підхід зовсім не применшує значення аналізу концепції зловживання об'єктивним правом, проте дає змогу наповнити її новим змістом. На нашу думку, будь-яке правове явище, зокрема таке складне, як зловживання правом, має як суб'єктивні, так і об'єктивні ознаки їх врахування, допомогає створити комплексну концептуальну модель зловживання правом та розробити ефективний механізм запобігання його проявам. Розглянемо зловживання правом як засіб для досягнення конкретної мети саме через суб'єктивне юридичне право.

Для того щоб зрозуміти, що насправді являє собою зловживання суб'єктивним правом, спробуємо визначити певні ознаки, які його характеризують та відрізняють від інших правових явищ. Аналіз даних ознак з наукової точки зору допомагає більш глибоко проникнути в природу досліджуваного явища, а з практичної точки зору дає можливість правильно кваліфікувати ті або інші дії як зловживання правом.

Аналіз наукових досліджень дає змогу зробити висновок, що одні й ті ж самі ознаки зловживання правом одними вченими можуть розглядатися як основні, іншими вченими – як факультативні, а третіми як такі, що зовсім не стосуються досліджуваного явища.

Так, наприклад, у межах одних теоретичних концепцій зловживання правом розглядається як «звичайне правопорушення» і тому вважається, що його ознаки в цілому не повинні відрізнятися від загальних ознак правопорушення (суспільна небезпека, протиправність, винність і карність) [4, с. 118].

Інші вчені розглядають зловживання суб'єктивним правом як «особливий вид правопорушення», який окрім зазначених ознак повинен мати ще й додаткові (зловмисність дії, обов'язкова вказівка на мету здійснення суб'єктивного права, порушення уповноваженою особою меж здійснення права) [5, с. 258].

У рамках тих концепцій, що розглядають зловживання правом як правомірні дії, така ознака, як «протиправність», виключається з теоретичного аналізу. Істотними визнаються інші характерні риси зловживання правом, а саме: нерозумне, несумлінне, аморальне здійснення права, антисоціальна спрямованість дій уповноваженого суб'єкта.

На нашу думку, найбільш важливо зупинитися на характеристиці універсальних властивостей явища, що підлягає аналізу, а також таких, які властиві буквально всім діям, що кваліфікуються як зловживання суб'єктивним правом. У цьому випадку слід говорити про ті обов'язкові ознаки, без яких жодне зловживання правом не може бути назване таким.

Першою й найбільш істотною ознакою досліджуваного явища є «заподіяння шкоди» внаслідок здійснення права. Оскільки суб'єктивне право використовується носієм не за призначенням і як наслідок – може завдати шкоди, саме тому дане явище термінологічно й позначене як «зловживання суб'єктивним правом».

З погляду юриспруденції «під зловживанням» (у контексті досліджуваної проблеми) необхідно розуміти будь-які негативні наслідки, що є наслідком здійснення суб'єктивного права. Ці негативні наслідки позначаються терміном «шкода», який є як родовим, так і видовим поняттям, і в кожному конкретному випадку вживається з іншими уточнюючими його зміст ознаками (наприклад, родовими – шкода майнова, моральна і видовими – тяжка шкода здоров'ю, менш тяжка, легка тощо). Незважаючи на те, що в законодавстві цілого ряду правових систем використовується як сам термін «зло» [6, с. 625], так і похідні поняття «шкідливість», «злочинність», «зловмисність» тощо, вживання поняття «шкода» як у науковій літературі, так і в законодавстві уявляється обґрунтованим.

Спочатку необхідно зупинитися на одній важливій теоретичній проблемі, що стосується розуміння сутності шкоди [7, с. 4–7]. Виходячи з вищезазначеного, під шкодою (у контексті досліджуваного явища) необхідно розуміти будь-які негативні наслідки, що стали прямим або непрямим результатом здійснення суб'єктивного права. Це означає: якщо особа, здійснюючи своє суб'єктивне право, применшує тим самим будь-яке благо, то можна говорити про заподіяння шкоди за допомогою здійснення права. Шкода в цьому випадку може бути різноманітною.

Ще більш повно відображає природу досліджуваного поняття дефініція, запропонована В.П. Грибановим, який під шкодою пропонує розуміти всяке применшення особистого або майнового блага [8, с. 329]. Слід зауважити, що дане визначення знайшло своє відображення й у навчальній літературі [9, с. 441].

Водночас необхідно вказати, що в зарубіжній юридичній науці також немає єдності поглядів на розуміння сутності шкоди. Зокрема, німецький професор Е. Клюнцингер під шкодою пропонує розуміти «кожну невигоду, яку терпить особа, переживає внаслідок певного впливу на її майно або інше юридично захищене благо». Професор Х. Брокс визначає шкоду як «кожний недобровільний збиток, що заподіюється тем або іншим благам» [10, с. 369].

Безумовно, вищеперераховані види шкоди не вичерпують усього того різноманіття негативних наслідків, які можуть бути заподіяні особі, суспільству й державі в результаті зловживання суб'єктивними правами. Зокрема, А.В. Юдин, досліджуючи проблему зловживання процесуальними правами, вказує, що шкода може проявлятися в негативних економічних, організаційних, ідеологічних і особистих наслідках [11, с. 67–75].

Друга ознака зловживання правом – здійснення суб'єктивного права всупереч його призначенню.

При розгляді питання про призначення права потрібно чітко розрізняти два аспекти даної проблеми. Перший аспект полягає у вивченні соціального призначення об'єктивного права, що передбачає врегулювання, впорядкування суспільних відносин, надання їм необхідної стабільності, єдності й динамізму, інакше кажучи, у створенні необхідних умов для нормального й прогресивного розвитку суспільства [12, с. 222–230]. Другий аспект містить у собі проблематику, пов'язану з призначенням суб'єктивного права.

Суб'єктивне право являє собою міру можливої поведінки (міру свободи), надану законом уповноваженій особі для задоволення свого інтересу. Виходячи з даного визначення, можна з'ясувати, що призначення суб'єктивного права полягає в тому, щоб суб'єкт був здатний на законних підставах, у рамках наданих йому об'єктивним правом правомочностей, виконувати дії, спрямовані на задоволення своїх інтересів. Тому ключовим моментом у розумінні сутності призначення суб'єктивного права є зміст поняття «інтерес».

Для з'ясування сутності призначення суб'єктивного права доцільно більш уважно придивитися до такої категорії, як «потреба». Цей підхід заслуговує на увагу, оскільки в дефініціях як суб'єктивного права, так і «інтересу» найчастіше міститься вказівка на потреби індивіда. Так, наприклад, Г.Ф. Шершеневич пише: «Суб'єктивне право є владою здійснювати свій інтерес, а тому інтерес є визначальним моментом. Інтерес припускає, що людина усвідомлює здатність блага задовольнити її потребам й тому прагне цим шляхом» [13, с. 199]. С.В. Михайлов вказує, що за формою інтерес являє собою суспільні відносини та має містити потреби суб'єкта, які носять соціальний характер і проявляються в усвідомленні й реалізації цілей [14, с. 26]. У зв'язку з цим терміни «інтерес» і «усвідомлена потреба» можна вживати синонімами.

Основним призначенням суб'єктивного права є формальна проголошеність і гарантованість державою можливості людини задовольнити свою потребу (інтерес) встановленим у законі способом. Безумовно, не будь-яка потреба може бути покладена в основу суб'єктивного права, а також не кожний спосіб її задоволення може бути визнаний як законний.

Цілком очевидно, що кожній потребі повинно відповідати певне суб'єктивне право (або суб'єктивні права), у рамках якого й буде задоволена потреба.

На думку В.П. Грибанова, призначення права є категорією об'єктивною. Її об'єктивний характер визначається, з одного боку, історичною обумовленістю призначення права, яке виражає певні соціально-економічні умови життя суспільства, а з другого, – тим, що цілі, для досягнення яких може бути використане суб'єктивне право, або прямо передбачені, або санкціоновані законом. І хоча ті цілі, для

досягнення яких уповноважений суб'єкт використовує своє право, визначаються індивідуальною волею, вони не можуть виходити за рамки тих цілей, які визнаються такими, що заслуговують на повагу з боку всього суспільства [8, с. 80].

«Розглядаючи поняття юридичних прав і свобод особи, – пише Л.Д. Воєводін, – необхідно також вказати, з якою метою вони надані й здійснюються. Мета об'єктивується в інтересах людей. Вона надає правам і свободам особи соціальну визначеність. Права й свободи особи важливі не самі по собі, а тією мірою, якою вони слугують задоволенню реально існуючих потреб людей, їхніх корінних інтересів» [15, с. 132–133].

У загальнотеоретичному плані призначення суб'єктивного права обумовлюється усвідомленою потребою (інтересом) індивіда й бажанням задовольнити свою потребу за допомогою здійснення конкретного суб'єктивного права, способом, який не суперечить закону.

«Здійснення права всупереч з його призначенням, – пише Ю.С. Васильєв, – є протиправною дією й повинно розглядатися як самостійна підстава для визнання його недійсним. У такому випадку має місце об'єктивне протиріччя між використанням конкретного суб'єктивного права і його призначенням, тобто тією роллю, яку воно покликане відіграти в системі суспільних відносин» [16, с. 18–20].

Як можна помітити, багатьма дослідниками зміст поняття «призначення суб'єктивного права» розкривається через категорію «мета суб'єктивного права». У деяких інших роботах [17, с. 120–124] використовується подібний підхід, який не викликає принципових заперечень. Необхідно лише чітко розмежовувати мету об'єктивного права й мету суб'єктивного права, не допускаючи змішання цих категорій.

Призначення суб'єктивного права може бути визначено в доктрині, законодавстві або, якщо буде потреба, – у судовому рішенні.

Питання про призначення будь-якого суб'єктивного права спочатку розробляється юридичною доктриною. Наприклад, призначення таких прав, як право власності, батьківські права, права заповідача й спадкоємців були визначені ще римськими юристами.

Мірою розвитку цивілізації з'являються й нові наукові трактати, у яких осмислюються людські потреби й обґрунтовується необхідність у наданні індивіду нових суб'єктивних прав [18, с. 122].

Призначення конкретних суб'єктивних прав і свобод визначається загальними принципами права, принципами тієї галузі права, у рамках якої вони були надані, обов'язками, які були покладені на уповноваженого суб'єкта, а також метою й змістом самого суб'єктивного права.

У цілому ряді випадків призначення суб'єктивного права можна вивести з аналізу юридичних обов'язків, покладених на носія відповідних прав.

Здійснюючи аналіз призначення суб'єктивного права, необхідно звертати увагу не тільки на мету суб'єктивного права (тобто на той

результат, якого повинен досягати уповноважений суб'єкт за допомогою здійснення права), але й на мету правової норми, що надає суб'єкту конкретне право. Деякі правознавці навіть саме поняття «зловживання правом» визначають через категорію «мета правової норми». Так, Карл Екштайн під «зловживанням правом» пропонує розуміти застосування правової норми, що суперечить її меті, для реалізації інтересів, які даною правовою нормою не захищаються [19, с. 261].

Однак потрібно мати на увазі, що вказівка на мету, як і на призначення конкретного суб'єктивного права, в чинному законодавстві міститься не часто. У зв'язку з цим А.В. Юдин зазначав, що цільове призначення суб'єктивного права можна вивести із загальної мети і завдань правового акта, що містяться, як правило, в преамбулі тексту або в його загальних положеннях [11, с. 33].

Безумовно, у всіх спірних ситуаціях призначення того або іншого суб'єктивного права може бути встановлено в судовому рішенні. Так, наприклад, у деяких американських прецедентах досить докладно описується призначення наступних прав і свобод: право жінки на аборт (*Roe v. Wade, 1973*), свобода зборів (*NAACP v. Alabama, 1958*), право на самовираження (*Texas v. Johnson, 1989*), право не свідчити проти самого себе (*Miranda v, Arisona, 1966*) [20, с. 195]. При цьому, кваліфікуючи те або інше діяння як зловживання правом, суд оцінює, чи діяла особа відповідно до призначення наданого йому права або всупереч з ним.

У зв'язку з цим призначення суб'єктивного права полягає в наданні уповноваженому суб'єкту юридично гарантованої можливості задовольнити свої потреби, не порушуючи при цьому інтересів інших осіб, суспільства й держави [21, с. 139]. Завдання законодавця, що визначає призначення конкретного суб'єктивного права, полягає в тому, щоб вписати людські потреби в чітко визначені юридичні рамки, обумовлені максимально припустимими суспільством межами дозволеної поведінки. Вихід за ці межі і являє собою здійснення суб'єктивного права всупереч його призначенню.

Як підсумок можна зазначити, що здійснення суб'єктивного права всупереч його призначенню має місце в наступних випадках:

– коли суб'єкт задовольняє потребу, реалізація якої гарантована одним суб'єктивним правом, за допомогою здійснення іншого суб'єктивного права;

– коли суб'єкт, здійснюючи суб'єктивне право, чинить всупереч принципам права;

– коли суб'єкт, здійснюючи суб'єктивне право, робить всупереч правомочній нормі права та не співвідносить свою поведінку з метою даної норми;

– коли суб'єкт, здійснюючи суб'єктивне право, не виконує належний даному праву юридичний обов'язок;

– коли суб'єкт здійснює суб'єктивне право неналежним способом;

– коли в процесі здійснення суб'єктивного права створюється ситуація, за якої інтереси суб'єкта права вступають у конфлікт з інтересами суспільства й держави.

Таким чином, до основних ознак, що характеризують зловживання правом як правове явище, належать: заподіяння суб'єктом у процесі здійснення суб'єктивного права шкоди іншим учасникам суспільних відносин (особі, суспільству, державі тощо), а також здійснення конкретного суб'єктивного права всупереч його призначенню.

Усе це дає змогу сформулювати дефініцію зловживання суб'єктивним правом, під яким необхідно розуміти такий спосіб здійснення суб'єктивного права всупереч його призначенню, за допомогою якого суб'єкт заподіює шкоду іншим учасникам суспільних відносин.

У ході проведеного дослідження встановлено, що аналіз ознак зловживання правом з наукової точки зору дає змогу глибше проникнути в природу досліджуваного явища, а з практичної точки зору дає можливість правильно кваліфікувати ті або інші дії як зловживання правом.

Виходячи з викладеного, вважаємо, що подальше дослідження природи «зловживання правом» з точки зору теорії права та її конкретизація, виділення низки особливостей створить умови для подальшого розширення практики застосування концепції зловживання правом у юридичній практиці, а також надасть необхідні знання для вдосконалення норм чинного законодавства з метою оптимального та ефективного захисту прав учасників правовідносин та запобігання випадкам «зловживання правом» будь-якою стороною юридичного правовідношення.

Список літератури:

1. Стефанчук М.О. Межі здійснення суб'єктивних цивільних прав : моногр. / М.О. Стефанчук – К. : КНТ, 2008. – 184 с.
2. Полянський Т.Т. Зловживання правом: Загальнотеоретична характеристика : дис. … канд. юрид. наук / Т.Т. Полянський. – Львів, 2011. – 181 с.
3. Малиновский А.А. Проблемы законодательной дифиниции термина «злоупотребление правом» // Проблемы юридической техники : сб. статей / под ред. В.М. Баранова. – Н. Новгород, 2000. – С. 420–425.
4. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский. – М. : Статут, 1998. – 353 с.
5. Волков А. В. Злоупотребление гражданскими правами. Проблемы теории и практики / В.А. Волков. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – 464 с.
6. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран : в 2 т. / отв. ред. д. ю. н., проф. Н.А. Крашенинникова. Т. 1: Древний мир и Средние века ; сост. О.Л. Лысенко, Е.Н. Трикоз. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
7. Малиновский А.А. Вред как юридическая категория / А.А. Малиновский // Юрист. – 2006. – № 2. – С. 27–55.
8. Грибанов В.П. Ответственность за нарушение гражданских прав и обязанностей / В.П. Грибанов. – М. : Юриздат, 1973. – 216 с.

9. Гражданское право : в 4 т. : учеб. / отв. ред. проф. Е.А. Суханов. – 3-е. изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2004. –Т. I: Общая часть. – 720 с.
10. Жалинский А. Введение в немецкое право / А. Жалинский, А. Рерихт. – М. : Спарк, 2001. – 417 с.
11. Юдин А.В. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве / А.В. Юдин. – СПб. : Изд. дом С.-Петер. гос. ун-та. – 2005. – 357 с.
12. Радько Т.Н. Функции права / Общая теория права. Курс лекций; под ред. В.К. Бабаева. – Н. Новгород, 1993. – С. 266–281.
13. Шершеневич Г.Ф. Обшая теория права : учеб. пособ. : в 2 т. / Г.Ф. Шершеневич. – М., 1995. – Т. 2. – 805 с.
14. Михайлов С.В. Категория интереса в российском гражданском праве / С.В. Михайлов. – М.: Статут, 2002. – 205 с.
15. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России : учеб. пособ. / Л.Д. Воеводин. – М. : Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА, НОРМА, 1997. – 304 с.
16. Васильев Ю.С. Взаимодействие права и морали / Ю.С. Васильев // Советское государство и право. – 1966. – № 11. – С. 17–20.
17. Белоножкин А.Ю. Содержание и формы злоупотребления субъективным гражданским правом: дисс. ... канд. юрид. наук / А.Ю. Белоножкин. – Волгоград, 2005. – 206 с.
18. Современное медицинское право в России и за рубежом : сб. науч. трудов. РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед.; Отд. правоведения; ИГП. Центр эколого-правовых исслед.; Центр адм.-правовых исследований; отв. ред.: Дубовик О.Л., Пивоваров Ю.С. – М. : ИНИОН. – 2003. – 472 с.
19. Экштайн К. Основные права и свободы по российской Конституции и Европейской Конвенции. Учебное пособие для вузов / К. Экштайн. – М. : NOTA BENE, 2004. – 496 с.
20. Франковый С. Верховный Суд США о гражданских правах и свободах. Хельсинкский фонд по правам человека / Франковый С., Гольдман Р., Лентовска Э. : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ex-jure.ru/law/news.php?newsid=1254.
21. Советников И. Злоупотребление пассивным избирательным правом / И. Советников // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 2 (51). – С. 138–142.

В статье исследуются теоретические подходы к определению природы злоупотребления правом в правовой доктрине Украины. Автор осуществляет анализ злоупотребления правом, исследует квалифицирующие признаки злоупотребления правом. Определяются проблемы и перспективы дальнейшего развития концепции злоупотребления правом в отечественной правовой науке.

Злоупотребление правом, субъективное право, объективное право, границы осуществления права.

The theoretical approaches to the definition of the abuse of rights in legal doctrine of Ukraine are studied in this article. The author analyzes the abuse of right

and its qualifying features. The problems and the prospects of the conception's of abuse of the right further development in national legal science are determined.

The abuse of right, the subjective right, the objective right, the limits of the exercise of right.

УДК 340.1

РОЗВИТОК ЮРИДИЧНОЇ ДУМКИ ПРО ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ СУДОВОЇ ВЛАДИ

О.Г. МЕЛЬНИК, ***асистент***[1],
Білоцерківський національний аграрний університет

Стаття присвячена дослідженню аспектів розвитку юридичної думки про поняття та сутність правових відносин у сфері реалізації судової влади. Дається характеристика окремих праць вчених із розглядуваної проблематики. Аналізуються наукові бачення сутності правових відносин взагалі та їх специфіки у сфері реалізації судової влади. Досліджується поняття правових відносин, на основі чого пропонується власне визначення поняття «правові відносини у сфері реалізації судової влади».

Правові відносини, судова влада, правові відносини у сфері реалізації судової влади, поняття правових відносин.

Правові відносини, що виникають у сфері здійснення судової влади в Україні займають одне із центральних місць у системі правових відносин взагалі. Це пояснюється тим, що за приписами ч. 1 ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. На підставі частини другої згаданої статті Основного Закону України робимо висновок, що відносини у розглядуваній нами сфері реалізації судової влади регулюються Конституцією та законами України.

Таким чином, перед нами постає завдання дослідити на теоретичному рівні основні аспекти правових відносин, що виникають у сфері здійснення судової влади. Вважаємо, що таке дослідження основною своєю мірою має опиратися на наукові здобутки у сфері вивчення правових відносин, напрацьовані у загальній теорії права. Водночас, окремі аспекти розглядуваних правових відносин, при їх дослідженні, вдало пропонуються й галузевими правовими науками, зокрема конституційною.

Отже, проблематика правовідносин традиційно була предметом дослідження вітчизняних та зарубіжних науковців, які є фахівцями в сфері загальної теорії права та ті з них, які спеціалізуються в окремих галузях правової системи. Суттєвий внесок щодо аналізу питання про юридичну природу правовідносин зробили в своїх працях вчені-правники, які були і є представниками загальної теорії права.

[1] Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.В. Ладиченко

© Мельник О.Г., 2013

Наразі ж вважаємо за доцільне коротко здійснити аналіз юридичної літератури, що стала підґрунтям для дослідження правових відносин у сфері реалізації судової влади, чим певною мірою ми з'ясуємо як розвивалась юридична думка про такого виду правові відносини.

Доречно було б згадати праці вчених, які досліджували проблеми правовідносин та їх окремих елементів в світлі загальної теорії права. Однією з перших можна назвати монографію М.Г. Александрова «Законность и правоотношения в социалистическом обществе» [1], яка вийшла у світ 1955 р. Слід підкреслити новаторський підхід автора, який дослідив правові відносини через призму їх посередництва у реалізації правових норм. Також вчений вдало поєднує дослідження правових відносин із дослідженням такої важливої категорії права як «правопорядок».

Значним є внесок у розвиток вчення про правовідносини В.Б. Ісакова, який в своїй праці «Юридические факты в советском праве» детально виклав своє бачення проблем юридичних фактів та їх видів, як підстав виникнення, зміни та припинення правових відносин. Дане наукове дослідження є важливим надбанням загальної теорії права у вченні про правові відносини [6]. Безумовно, що ця праця є важливим науковим здобутком, підґрунтям у дослідженні юридичних фактів, що є підставами виникнення, зміни та припинення правовідносин, у нашому випадку тих, що виникають у сфері реалізації судової влади.

Ґрунтовною є праця О.В. Міцкевича «Субъекты советского права», в якій він досить детально проаналізував поняття та основні проблемні аспекти суб'єктів права, досконало дослідив їх види [11]. А, як відомо, суб'єкти права є потенційними учасниками будь-яких правових відносин за умови настання відповідного юридичного факту.

Вигідною своєрідністю відрізняється від інших праць монографія А.П. Дудіна «Диалектика правоотношения» [5], в якій вчений дослідив категорію правовідношення як спосіб пізнання права від абстрактного до конкретного. Також науковець побудував своє дослідження правовідносин через їх розуміння як системи, що сама розвивається та регулюється. Цікавим є дослідження автора правовідношення як субординаційної системи категорій.

Оригінальним підходом до дослідження правовідносин характеризується монографія В.М. Протасова «Правоотношение как система» [16]. У ній автор з'ясував суспільну природу та побудову правовідношення як системи, функціонування правовідношення, дослідив проблемні аспекти зовнішніх зв'язків правовідношення. Категорію «об'єкт» вчений розглядав в системній характеристиці правовідношення, а також дослідив проблеми існування безоб'єктних правовідносин (з цією позицією автора ми не погоджуємось, оскільки правові відносини завжди направлені на певний об'єкт, задля досягнення якого вони й виникають).

Важливими є напрацювання вчених, які здійснювали дослідження державно-правових відносин, тобто тих відносин, котрі виникають у сфері

здійснення державної влади, функціонування державного механізму. Безумовно, що такі напрацювання є важливими й у пізнанні правових відносин у сфері реалізації судової влади.

Зокрема, важливою у цьому аспекті за своїм змістом та значенням є монографія 1965 р. В.С. Основіна «Советские государственноправовые отношения» [14], яка не втратила свого значення, адже положення викладені в ній актуальні і на сьогоднішній день. У своїй праці В.С. Основін детально проаналізував як державно-правові відносини взагалі, так і окремі їх структурні елементи зокрема, а також досконало описав тенденції подальшого розвитку та змін такого явища як державно-правові відносини у зв'язку із появою у житті відповідних юридичних фактів.

Ґрунтовними є праці російського конституціоналіста В.О. Лучіна [8; 9], в яких він вдало дослідив особливості конституційно-правових відносин і детально проаналізував порядок реалізації даних норм права і, як наслідок, виникнення конституційно-правових відносин, з'ясував види суб'єктів цих правовідносин, їх об'єктів, дослідив підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин. Тобто здійснив комплексне дослідження даного виду правовідносин. Дані дослідження, здійснені вченим-конституціоналістом є актуальними й для з'ясування основних аспектів правових відносин у сфері реалізації судової влади.

Проте, не дивлячись на значні напрацювання щодо дослідження проблем правовідносин, все ж залишається багато суперечностей при дослідженні такого правового явища як правові відносини. Полеміка виникає як щодо правовідносин взагалі, так і їх окремих структурних елементів (суб'єктів, об'єктів, змісту), зокрема, з приводу їх правового змісту та наявності тих чи інших елементів у складі правовідносин (це більшою мірою стосується власне об'єктів правових відносин). Вказані проблеми та дискусії виникають також і під час дослідження правових відносин у сфері реалізації судової влади. Як слушно пише згаданий нами вчений В.О. Лучін «Головне зараз – з'ясувати і повністю використати всі можливості їх як важливого засобу реалізації юридичних норм, у тому числі конституційних, зміцнити режим законності та правопорядку. Реальне буття конституційних норм – це не лише те, що закріплено в Основному законі, але й те, що безпосередньо включене у суспільну практику» [8, с. 99]. Безумовно, що з такими словами вченого слід погодитись, адже, якщо правові норми, наприклад, у сфері здійснення судової влади не будуть реалізовуватись у відповідних правових відносинах, то такі норми будуть залишатись «мертвими» – відпадає безпосередня потреба у існуванні таких норм права.

Відомою є істина, що дослідження будь-якого явища, навіть і правового, неможливе без з'ясування змісту його поняття, до якого входять найсуттєвіші ознаки, характеристики, на основі яких розкривається основне призначення цього явища. Не є винятком тут і поняття правових відносин у сфері реалізації судової влади. Звичайно, юридична наука, як галузева, так і загальнотеоретична, вже неодноразово

зверталась до даної проблематики, все ж багато питань залишаються бути актуальними. Та й, власне, самі поняття не залишаються у статичному стані, вони перебувають у постійному розвитку, збагачуються новими ознаками, характеристиками, що відповідають реаліям сьогодення. З цього приводу, вірною є позиція вченого А.М. Васильєва, який писав, що правова абстракція «правовідносини» – одна із найбільш глибоких та складних абстракцій, що характеризує правову форму суспільного життя в цілому» [3, с. 175]. Важливо відмітити, що така думка є загальною та стосується усіх без винятку правових відносин, що існують в усіх сферах суспільного життя, в тому числі й у сфері здійснення судової влади. Для прикладу можемо відзначити, що нині чинний Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [15] від 7 липня 2010 р. запровадив чимало нового у правовому регулюванні правових відносин у відповідній сфері.

Отже, розглянемо значення та поняття правових відносин у сфері реалізації судової влади через призму правовідносин, що досліджені та досліджуються загальною теорією права та найбільш близькою до цієї сфери наукою конституційного права. Це допоможе нам з'ясувати основні теоретичні характеристики даного виду правових відносин, а також дослідити характерні їх ознаки та на цій основі сформулювати власне визначення поняття правових відносин у сфері реалізації судової влади.

Так, свого часу відомий вчений С.Ф. Кечек'ян, про працю котрого ми згадували, писав: «зосередитися в межах норми права і не бачити права у суспільних відносинах – це означає ніколи не дійти до засобів здійснення норми права, до перевірки наявності законності» [7, с. 38]. Це те, про що ми наголошували вище, що сутність норм права поза межами правових відносин втрачає свою сутність, адже саме для регулювання суспільних відносин такі норми й приймаються.

С.С. Алексєєв зазначав: «Норми права реально проявляють свої регулятивні властивості лише тоді, коли починають жити у правовідносинах. Значення правовідносин, як головних засобів, що забезпечують функціонування норм права, є всезагальним» [2, с. 93–95]. Доцільність такої позиції кореспондується з тим, що в юридичній науці переважна більшість вчень про правові відносини зводиться саме до такого розуміння їх суспільного значення.

Російський дослідник В.О. Лучін, досліджуючи власне саме значення галузевих правових відносин – конституційно-правових відносин, зазначає: «Конституційно-правові відносини фіксують коло осіб, на яких поширюється дія відповідних конституційних норм, закріплюють поведінку учасників даних правовідносин, створюють передумови для використання спеціальних юридичних засобів забезпечення суб'єктивних прав та обов'язків» [8, с. 100]. Така позиція автора нам уявляється хибною, оскільки коло можливих суб'єктів тих чи інших правових відносин закріплюється саме у нормах права. У свою чергу вказівка, що відповідні правові відносини створюють передумови для використання спеціальних

юридичних засобів забезпечення суб'єктивних прав та обов'язків є правильною, оскільки виступаючи безпосередніми учасниками правових відносин відповідні суб'єкти можуть на власний розсуд, але в межах визначених у правових нормах, використовувати такі правові засоби. Принагідно відзначимо, що саме у нормах права закріплюються відповідні права та обов'язки, які по мірі необхідності або ж за наявності потреби суб'єкт правових відносин може або ж має реалізовувати.

Між іншим вчений В.О. Лучін зазначає, що «саме у правовідносинах проявляється соціально реалізоване буття Конституції, вони ніби утворюють її діяльно-практичну сторону. Конституційно-правові відносини забезпечують зв'язок Основного Закону із найважливішими соціальними процесами, у них відбувається своєрідне опосередкування конституційної практики. Конституційно-правові відносини слугують тим критерієм, що дозволяє встановити, в якій мірі знайшли своє відображення у конституційних нормах вимоги об'єктивних закономірностей, чи відповідають ці норми меті та задачам розвитку даних відносин, яка їх соціальна ефективність» [8, с. 100–101]. Така думка, як вважаємо, є доцільною, але слід додати, що конституційно-правові відносини регулюються не лише нормами Основного Закону, але й нормами інших законодавчих актів – джерел конституційного права. У даному випадку слід вести мову, зокрема й про Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який є базовим законом у сфері регулювання здійснення судової влади.

Вивчаючи правові відносини у сфері реалізації судової влади, слід враховувати позицію вченого Б.М. Топорніна, який наголошує, що їх характер правових відносин визначається, крім специфіки відповідних правових норм, зокрема конституційних [20, с. 141], також і суспільними відносинами, що лежать в основі цих правовідносин. Безумовно, що такий зв'язок суспільних відносин та відповідних правових відносин існує, адже суспільні відносини через їх правове регулювання відповідними нормами права стають правовими. Це може відбуватися через суспільну потребу врегулювати ті чи інші суспільні відносини, що вже існували у суспільстві, нормами права, або ж такі суспільні відносини одразу набувають правової форми при прийнятті відповідних правових норм.

Юридична наука містить й інші позиції стосовно цього. Так, вчений Ю.К. Толстой в своїй праці «Еще раз о правоотношении» розглядав правовідношення як опосередкований елемент між нормою права та суспільним відношенням, що регулюється цією нормою [19, с. 32–36]. Б.Л. Назаров займав подібну позицію, на його переконання, правовідносини не поєднуються із фактичними суспільними відносинами, формою яких вони виступають і які, набуваючи правової форми, зберігають свою якісну визначеність і самі по собі правовими не стають. «Такого злиття, – писав він, – не відбувається навіть в процесі реалізації правовідношення, коли права та обов'язки його учасників втілюються у поведінці» [12, с. 41]. Така наукова позиція проявляється у тому, що

суспільні відносини та правовідносини розглядаються відокремлено. Проте це не вірно, оскільки правові відносини це ті самі суспільні відносини, проте через свою урегульованість нормами права набули правової форми. Безумовно, що правові відносини, в основі яких лежать суспільні відносини, можуть дещо відрізнятися від останніх, так би мовити від початкової своєї форми, але жодним чином їх не можна розглядати відокремлено – після набуття правової форми суспільні відносини набувають нової якості.

На думку вченого О.О. Миронова, правовідношення у реальному житті не виступає як самостійна юридична форма і окреме від нього суспільне відношення [10, с. 48]. На наш погляд, така позиція цілком підсумовує наведені вище наші роздуми.

Як наголошувалося раніше ми відстоюємо позицію, що правові відносини, зокрема й у сфері реалізації судової влади, це врегульовані нормами права суспільні відносини. Тобто йдеться про врегулювання тих суспільних відносин, які існували у такій формі, і лише суспільна потреба зумовила їх врегулювання нормами права. Водночас є ситуації, коли до прийняття відповідних правових норм суспільні відносини не існували, а одразу набули правової форми. Йдеться, наприклад, про правові відносини, що виникають: між Президентом України, Міністром юстиції України та головою відповідного вищого спеціалізованого суду стосовно утворення і ліквідації судів загальної юрисдикції (ч. 1 ст. 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»); між Державною судовою адміністрацією України, Міністром юстиції України та головою відповідного вищого спеціалізованого суду стосовно визначення кількості суддів у суді (ч. 4 ст. 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»); між відповідною радою суддів та Вищою радою юстиції стосовно призначення на посади голови місцевого суду, його заступника, голови апеляційного суду, його заступників, голови вищого спеціалізованого суду, його заступників строком на п'ять років та звільнення з посад (ч. 2 ст. 20 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») тощо.

На думку С.Ю. Обрусної, відносини, які виникають у сфері організації діяльності та функціонування судової системи України, мають суто адміністративно-правові ознаки [13, с. 19]. Як вважаємо, це не зовсім так, оскільки судова система України чітко визначається нормами Конституції України, а тому конституційно-правові ознаки тут також присутні.

Нині можна спостерігати, що позиції науковців щодо визначення поняття правових відносин як і раніше у більшості випадків не співпадають. А комплексного визначення спеціального поняття «правові відносини у сфері реалізації судової влади» взагалі бракує. Можна констатувати, що такі розбіжності серед вчених полягають у різному баченні як самої природи цього правового явища, так і основних його ознак.

Слід відмітити, що переважно уживаним залишається визначення правових відносин як різновиду суспільних відносин, врегульованих нормою права. Вдало з цієї позиції писав відомий теоретик С.Ф. Кечек'ян: «правовідносини – це результат дії норм права... це той результат, заради якого встановлені норми права, той результат, без якого норми права не мають жодного сенсу» [7, с. 31]. Дана позиція безумовно підтримується, оскільки саме норми права є основним регулятором суспільних відносин.

Інший відомий вчений О.О. Миронов стосовно поняття правових відносин переконував, що існує дві точки зору вчених щодо визначення даного питання. Одні з них стверджують, що правові відносини є результатом правового впливу на суспільні відносини. Інші ж вважають, що правові відносини є засобом регулювання суспільних відносин [10, с. 49]. На нашу думку, слід погодитись із позицією першої групи вчених. Саме вона чітко вписується у наведене нами вище бачення ролі права у регулюванні суспільних відносин. Як вважаємо, недосконалість другого бачення полягає у тому, що вчені розмежовували дві категорії – суспільні відносини та правові відносини, а це не вірно, адже правові відносини є тими ж самими суспільними відносинами, але вже регулюються нормами права через свою суспільну важливість.

Окремі вчені під правовідношенням розуміють специфічний зв'язок між правом та юридичним обов'язком у розумінні їх співвідношення, що веде до бачення правовідношення як абстрактного співвідношення суб'єктивного права та юридичного обов'язку, або ж місця суб'єкта права в правовій структурі, або ж реальної взаємодії суб'єктів права в інтересах користування правами та досягнення бажаного результату, що не суперечить правовій нормі [4, с. 13–21]. Як вбачається, специфіка такого визначення полягає у тому, що правове відношення розглядається як засіб реалізації суб'єктами своїх прав та виконання ними обов'язків. Безумовно, що такий підхід є вірним, хоча й не повним, оскільки увага акцентується саме на ролі суб'єкта у правовому відношенні. Проте, як відомо, до структури правових відносин входять й інші елементи і залишати їх, визначаючи поняття правових відносин, поза увагою є не коректним.

Видатний російський дослідник М.І. Матузов визначає поняття правовідносин як врегульованих правом і таких, що охороняються державою, суспільних відносин, учасники яких виступають в якості носіїв взаємно кореспондуючих юридичних прав та обов'язків [18, с. 479]. Дане визначення вченого є вірним, хоча й слід відмітити, що поза увагою залишилися об'єкти правових відносин, як важливий їх елемент.

Безумовно, усі наведені теоретичні наукові бачення щодо розуміння правовідносин, не дивлячись на їх окремі недоліки, на яких ми зупинялись, роблять позитивний внесок у розвиток даного питання.

Наразі ж вважаємо за доцільне зупинитись на баченнях правових відносин, висловлених вченими-конституціоналістами, оскільки наука

конституційного права займається дослідженням загальних засад здійснення судової влади.

Аналізуючи конституційно-правову літературу щодо підходів до визначення поняття конституційно-правових відносин, можна дійти висновку, що спостерігається однаковість такого розуміння. Зокрема, на багатьох думку вчених-конституціоналістів, конституційно-правові відносини – це врегульовані нормами конституційного права суспільні відносини. Безумовно, що з таким визначенням важко сперечатися. Проте воно не визначає характерних ознак, елементів правових відносин.

На наше переконання, інші вчені пропонують ширші за змістом визначення поняття конституційно-правових відносин.

С.С. Кравчук це поняття визначив як врегульовані конституційно-правовими нормами суспільні відносини, які складають основи повновладдя народу і виникають в процесі здійснення народом державної влади [17, с. 30]. Недоліком даного визначення є те, що вчений робить акцент лише на одному суб'єкті – народові. Поза увагою ж залишаються інші суб'єкти, зокрема й ті, що причетні до реалізації судової влади. Також не зосереджується увага на об'єктах та змістові правових відносин.

На нашу думку, узагальнене визначення державно-правових відносин запропонував в свій час В.С. Основін. Його бачення природи даних правових відносин зводилось до такого узагальнення різних думок: 1) поняття державно-правових відносин відображає взаємовідносини між суб'єктами прав та обов'язків, встановлених нормами конституційного права; 2) державно-правові відносини – це реальні, фактичні відносини, зміст яких визначений нормами конституційного права. Вони можуть виникнути: по-перше, в результаті впливу норми конституційного права на суспільні відносини, що склались ще до того як була прийнята дана норма права; по-друге, у процесі реалізації прав та обов'язків, встановлених нормою права, яка передбачає нові відносини, яких ще немає в житті, але для яких створенні необхідні об'єктивні умови; 3) державно-правові відносини – це один із способів реалізації прав та обов'язків, що встановлені нормами конституційного права; 4) державно-правові відносини – це вольові відносини в тому розумінні, що в нормі права передбачається їх зміст та межі; 5) роль державно-правових відносин у суспільному житті полягає в тому, що вони є засобом втілення деяких норм права у взаємовідносинах людей, за допомогою якого ці норми вносять сталий порядок у суспільні відносини; 6) на відміну від інших суспільних відносин права та обов'язки в державно-правових відносинах забезпечуються державою, яка в необхідних випадках для їх охорони може використовувати не тільки заходи переконання, а й також примус [14, с. 9–12].

Розглянувши юридичну природу правовідносин взагалі та конституційно-правових відносин зокрема, слід запропонувати визначення поняття «правові відносини у сфері реалізації судової влади», у якому б поєдналися усі прояви цієї правової категорії, усі ознаки. Так, правові

відносини у сфері реалізації судової влади – це врегульовані нормами права суспільні відносини (відносини між фізичною особою і судами, відносини між юридичною особою та судами, відносини між органами судової влади та іншими органами державної влади тощо), зміст яких складають права та обов'язки суб'єктів, спрямовані на відповідний об'єкт; виникають, змінюються та припиняються дані правові відносини на підставі визначених нормами права юридичних фактів.

Список літератури:

1. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе / Александров Н.Г. – М. : Юридическая литература, 1955. – 176 с.
2. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1981. – Т.2. – 1982. – 360 с.
3. Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права / А.М. Васильев. – М. : Юридическая литература, 1976. – 264 с.
4. Гревцов Ю.И. Правовое отношение и осуществление права / Ю.И. Гревцов. – Л. : Изд-во Ленинградского ун-та, 1987. – 129 с.
5. Дудин А.П. Диалектика правоотношения / А.П. Дудин. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1983. – 121 с.
6. Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве / В.Б. Исаков. – М. : Юридическая литература, 1984. – 144 с.
7. Кечекьян С.Ф. Правоотношение в социалистическом обществе / С.Ф. Кечекьян. – М. : Госюриздат, 1958. – 188 с.
8. Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения : [учебн. пособие для вузов] / В.О. Лучин. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 159 с.
9. Лучин В.О. Особенности конституционно-правовых отношений / В.О. Лучин // Правоведение. – 1987. – № 1. – С. 11–19.
10. Миронов О.О. Конституционное регулирование в развитом социалистическом обществе / О.О. Миронов. – Саратов : Изд-во Саратовского университета, 1982. – 127 с.
11. Мицкевич А.В. Субъекты советского права / А.В. Мицкевич. – М. : Юридическая литература, 1962. – 213 с.
12. Назаров Б.Л. Социалистическое право в системе социальных связей / Б.Л. Назаров. – М. : Юридическая литература, 1976. – 312 с.
13. Обрусна С.Ю. Адміністративно-правові засади реформування судової системи України Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.Ю. Обрусна. – Х., 2011. – 33 с.
14. Основин В.С. Советские государственноправовые отношения / В.С. Основин. – М. : Юридическая литература, 1965. – 168 с.
15. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.
16. Протасов В.Н. Правоотношение как система / В.Н. Протасов. – М. : Юридическая литература, 1991. – 142 с.
17. Советское государственное право / [Барабашев Г.В., Васильев Р.Ф., Воеводин Л.Д. и др.] ; под ред. проф. С.С. Кравчука. – [2-е изд. перераб. и доп.].

– М. : Юридическая литература, 1975. – 576 с. ; Погорілко В.Ф. Конституційне право України. Академічний курс : Підруч. : У 2 т. / Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. ; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. – Т.1. – 2006. – 544 с.

18. Теория государства и права : Курс лекций / [Байтин М.И., Григорьев Ф.А., Зайцев М.И. и др.] ; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с.

19. Толстой Ю.К. Еще раз о правоотношении / Ю.К. Толстой // Правоведение. – 1969. – № 1. – С. 32 – 36.

20. Топорнин Б.Н. Теоретические основы советской конституции / Б.Н. Топорнин, И.М. Степанов, Ю.А. Тихомиров; отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М. : Наука, 1981. – 207 с.

Статья посвящена исследованию аспектов развития юридической мысли о понятии и сущности правовых отношений в сфере реализации судебной власти. Дается характеристика отдельных трудов ученых по рассматриваемой проблематике. Анализируются научные взгляды сущности правовых отношений вообще и их специфики в сфере реализации судебной власти. Исследуется понятие правовых отношений, на основе чего предлагается собственное определение понятия „правовые отношения в сфере реализации судебной власти”.

Правовые отношения, судебная власть, правовые отношения в сфере реализации судебной власти, понятие правовых отношений.

In the article is researched the aspects of legal doctrine formation of the idea and the nature of legal relations of the judiciary power realization. The scientists' works are analyzed in this issue. The scientific views of the nature of legal relations are analyzed in general as well as the peculiarities of legal relations of the judiciary power realization are opened. On this basis the author's definition of «legal relations of the judiciary power realization» is given.

Legal relations, judiciary power, legal relations of the judiciary power realization, the idea of legal relations.

УДК 340:[342.1/342.8]+[321/324:352/354]

ДО ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ РОЗМЕЖУВАННЯ ТА ВЗАЄМОДІЇ СУДОВОЇ ВЛАДИ З ІНШИМИ СОЦІАЛЬНИМИ ВЛАДАМИ

В.В. МОВЧАН, ***аспірант*** [1]**,**
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті розглядаються проблемні питання розподілу та взаємодій судової влади з іншими соціальними владами. Аналізується «моралістичний інтеграційний» підхід до співвідношення держави і права й моралі. Пропонується модель з чотирьох важливих для державно-правової системи влад і розподілу державної влади на шість гілок.

Влада, народ, держава, право, судова влада, мораль.

На сьогодні в теорії держави та права обґрунтовано теорію державної влади як панівної форми впорядкування суспільних справ і права – як домінуючої форми соціального регулятора. Натомість невиправдано поза увагою теорії залишилися інші поряд з державою форми можливої організації суспільних справ та засобів врегулювання суспільних правовідносин. Не визначено роль судової влади у цих процесах.

Проблематика ефективності механізму держави, недосконалості розподілу гілок державної влади та можливі форми впливу на суспільні правовідносини висвітлена в публікаціях вітчизняного вченого В. Костицького. Натомість, питання про межі державної влади, їх природи та ознак порушено у роботах А. Машкова.

Незважаючи на наявність досліджень щодо удосконалення форм держави, судової влади, окреслення їх мінімальних та максимальних проявів у суспільних правовідносинах, відсутні пропозиції комплексної моделі взаємодії судової з іншими соціальними владами, ефективного розподілу державної влади з урахуванням швидких інтеграційних глобалізаційних процесів.

Мета статті – дослідити проблемні питання «моралістичного інтеграційного» підходу до співвідношення держави та права через призму моделі можливого поєднання міри «дозволеного егоїзму» (права) з мірою «необхідного альтруїзму» у суспільних правовідносинах. Пропонується авторська модель взаємодії судової влади як гілки державної з іншими соціальними владами, обґрунтування моделі шестигілкової державної влади.

[1] Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.В. Костицький

© Мовчан В.В., 2013

Слід підкреслити, що «моралістичний інтеграційний» підхід до розуміння державно-правових явищ: 1) об'єднує погляди різних шкіл розуміння держави і права, 2) розкриває важливе місце і значення судової влади, 3) описує межі її діяльності, в яких забезпечується стабільність державно-правової системи та поступальний розвиток [1, с. 112] людської цивілізації.

Реалізуючи ідею Дж. Локка [2, с. 15–275] про те, що верховним сувереном у суспільстві є не уряд, а нація, пропонуємо виокремлювати гуманітарну владу. Вона повинна виступити специфічним проявом духовної влади, яка: 1) або підкоряється божественному началу – Богу (релігійним віровченням), або 2) самостійно формує зміст власних ідейно-духовних категорій (нормативні ціннісно-орієнтуючі ідеали). Про можливість останнього варіанта вказував Ш.–Л. Монтеск'є [3, с. 539] підкреслюючи здатність людини йти всупереч моральним імперативам та створювати свої власні закони.

Б. Чичерін, аналізуючи погляди Ш.–Л. Монтеск'є щодо Бога як верховного розуму, який не може діяти інакше, ніж на основі вічних і необхідних відносин, що випливають із самої природи речей та людини як розумної істоти, вказує: «…людські вчинки мають внутрішню доброту або неправду; зрозуміло також, що моральні поняття випливають із самої природи речей, але аж ніяк не із самовільного припису верховного законодавця [4, с. 245]». Це дає можливість виділити гуманітарну владу, суб'єктами якої мають виступати лідери релігійних, духовних організацій, які разом повинні забезпечувати однозначність розуміння моральних чеснот справедливості, рівності, милосердя у державно-правовій сфері шляхом роз'яснень змістовного наповнення цих категорій в конкретних фактичних та/або загальних абстрактних правовідносинах.

Гуманітарна влада володіє не фізичною силою, вона проявляється у здатності використовувати владу духовну, застосовує організаційно-просвітницькі та інші заходи впливу на суспільство зсередини. Отже, ця влада є своєрідним містком, який забезпечує перехід моралі від абстрактної до конкретної форми. Натомість судовій владі в ході здійснення правосуддя, пропонується використовувати надані гуманітарною владою тлумачення змісту моральних принципів, чим забезпечувати безпосередній нормативно-регулятивний вплив моралі на суспільні правовідносини.

У такому механізмі взаємодії судової влади з іншими владами реалізується принцип Г. Бермана стосовно того, що: «життєвий досвід суспільства може звести мораль і політику в одне ціле. Право цілком можна визначити як підтримку рівноваги між справедливістю й порядком у світлі досвіду [5, с. 385]».

Судове застосування моралі в якості регулятора суспільних відносин є передумовою їх стабільності та поступальності розвитку конкретної правової системи. Як вказує Й. Покровський; «…ми не тільки визнаємо, але всім єством відчуваємо, що право є не «світ речей *an sich*», а «світ речей

fur uns», і разом з тим відчуваємо, що остаточні критерії можуть бути найдені тільки в глибині нашої етичної свідомості … право повинно зв'язувати всю сукупність окремих норм права в одне гармонічне ціле … кожна окрема норма повинна знаходити собі виправдання в основних етичних передумовах цілого … спір про те чи інше конкретне питання права часто викликаний не чім іншим, як розбіжностями, можливо навіть не усвідомленими, в питаннях, які лежать глибше конкретної поверхні, розбіжностями в більш загальних соціальних і етичних передумовах [6, с. 31]».

З огляду на це пропонуємо форму чотирьох важливих для державно-правової дійсності влад (влада права, влада народу, гуманітарна влада, державна влада) та шістьох гілок державної влади (законодавча, виконавча, судова, консолідуюча, контрольна, атестаційна) з метою ефективного співвідношення моралі та права, держави, забезпечення сприятливих умов освоєння соціального капіталу тощо.

Влада права позбавляє статусу монополіста формування нормативного правопорядку. Суб'єктом влади права виступають всі влади (єдність представників народу та інтелектуальної, творчої меншості – група людей), які визначають перелік основоположних прав та свобод людини (рівень «дозволеного егоїзму» [7, с. 120] – Й. Покровський). Воля проявляється у свідомому формуванні та тлумаченні змісту прав і свобод людини, а засобом реалізації (силою) виступає судова гілка влади з власною виконавчою службою. Об'єктом є суспільні державно-правові відносини.

Метою діяльності влади права має стати узагальнення і з'ясування змісту основних прав і свобод людини і громадянина, а також пошук можливих форм пропорційного поєднання прав і свобод людини з інтересами суспільства, держави та волею народу.

Державу можна розглядати об'єднанням великої кількості людей підлеглим правовим законам, як це вбачав І. Кант [3]. Однак у системі чотирьох влад (народу, права, держави і моралі) відносини між ними формуються на засадах стримувань і противаг, де жодна із них не може заявити про свою зверхність та відкинути іншу. Зокрема, якщо говорити про владу права, то остання, як і державна, має отримувати свою легітимність від народу. Народ шляхом свого волевиявлення (референдуму тощо) протягом певних конкретно визначених проміжків часу має надавати легітимності системі праву «одухотворювати» її, тобто не держава встановлює чинність і загальнообов'язковість норм, а народ.

У контексті моралістичного інтеграційного підходу ми погоджуємося з етатистами [8, с. 9] у тому, що законодавча гілка влади долучається до формування правової системи. Але, на нашу думку, її влив повинен зводитися виключно до визначення правил взаємодій між людьми щодо реалізації їх основних прав і свобод. Спільним завданням держави разом із владою права, з урахуванням доцільності, здорового глузду, а також переліку і змісту сформованих основних прав і свобод людини як

біосоціальної істоти, є формувати рівень «дозволеного егоїзму». На противагу цьому, завдання моралі як соціо-регулятивного феномена та гуманітарної влади – формулювати рівень «необхідного альтруїзму» у необхідному співвідношенні необхідному для стабільності державно-правової системи.

М. Палієнка [9, с. 298] стверджував, що «немає необмеженої влади на землі: ні влади народу, ні тих, які називають себе його представниками, ні влади монархів…», обмежуватись влада повинна: «…шляхом чіткого визначення в конституції, основних законах компетенції різних органів влади та визнання непорушних прав громадян». Однак ми не можемо сприйняти виключне домінування права і його влади у державно-правовому житті, на чому наполягають прихильники правових підходів [10, с. 9–10], адже державно-правові явища мають бінарну природу. Це складне пропорційне співвідношення уже згаданого «дозволеного егоїзму» з «необхідним альтруїзмом», при чому як у внутрішньому світосприйнятті людини, так на рівні абстракції державно-правової системи.

Влада народу не може перетворюватися на деспота, тому реальним і дієвим обмежувачем влади народу має бути мораль, яка з одного боку: 1) формується самим народом на саморегулятивних засадах шляхом розвитку принципів (справедливості, рівності, милосердя), а 2) з другого, – є ціннісним надбанням від попередніх поколінь (народного духовного життя) і 3) виражається об’єктивно у категоріях справедливості, рівності, милосердя. Правило взаємодії чотирьох влад і різних гілок державної влади визначається народом шляхом легітимізації всіх влад, проте формування цих суб’єктів відбувається специфічними способами і у специфічних формах, що забезпечує режим стримувань і противаг.

При запропонованій системі влад використано погляди і представників дуалістичного підходу до розуміння співвідношення держави і права в частині того, що існує об’єктивна залежність між державою та правом, обумовлена суспільною природою і їх спільним призначенням [11, с. 83–85]. Знову ж таки, всі вони формуються суспільством, хоча й за допомогою різних способів, форм. Стабільність і поступальність можлива, коли держава і право взаємодіють з мораллю як безпосередньо, так і опосередковано через судову владу. В остаточному підсумку, держава створює процедуру, влада права формулює цінність людини, а мораль – цінність духовного, етичного суспільно-правового, державного розвитку.

З інтегративного підходу у чистому вигляді, яскравим представником якого є А.Д. Машков [5] при побудові нашої моралістичної інтеграційної системи було враховано положення про те, що конфлікт між державою і суспільством неможливий як двох рівно покладених явищ. Держава і право не підпорядковуються одне одному а, на нашу думку, їхня спрямованість на одну ціль – збереження цивілізації, хоч і різними шляхами. Таким чином, чотири влади: вада народу, влада права,

державна та гуманітарна влада з імплементацією моралі являє собою запропонований нами «моралістичний інтегративний» підхід до розуміння співвідношення явищ державно-правової дійсності.

Запропонована модель розподілу важливих для державно-правової дійсності соціальних влад і державної влади має на меті унеможливити концентрацію влади в інших, аніж народ, руках. Виділяючи шість гілок державної влади: законодавчу, виконавчу, судову, атестаційну, контрольну, консолідуючи ми виходили з того, що не всі гілки цієї влади отримують легітимність виключно від народу. Однак це не означає, що «поділ влади – це розмежування функцій єдиної державної влади, розподіл повноважень між відповідними державними органами…», як про це говорив Р. Дарендорф [12, с. 40] оскільки вони залишаються самостійними гілками і лише за штучного об'єднання становлять єдність.

Атестаційна гілка державної влади має формуватися іншими гілками державної влади на паритетних засадах. У цьому також має брати участь і гуманітарна влада та влада права. Пропонується атестаційній владі на власний розсуд визначити свою структуру, процедуру своєї діяльності тощо. Головним завданням атестаційної влади уявляється підбір кадрів таким чином, щоб вони були підпорядковані систему права, моралі, а не тільки політичний ідеології, власним переконанням і т.д. До її функцій можна віднести перевірку знань, наявності здібностей, талантів, наявних програм діяльності на держаній посаді за результатами чого пропонується присвоювати атестаційний клас, рівень якого і визначає перелік можливих посад чи функцій для посадових чи службових осіб держави.

Щодо контрольної влади, то до неї необхідно віднести всі контролюючі органи державної влади. Це саме та меншість, яка повинна контролювати формування якісної влади. Її об'єктом виступають не суспільство в цілому, а гілки влади, інститути та державні службовці. Воля її проявляється у можливості призупиняти рішення, дію чи бездіяльність інших гілок влади, посадових осіб та постановки питання про витягнення до юридичної відповідальності у випадку виявлення сформованих у державно-правовій системі правопорушень.

Консолідуюча гілка влади має очолюватися президентом, який буде організовувати і керувати її роботою, а обиратися на посаду через загальнонаціональні вибори. Ще дореволюційну раду міністрів розглядали [13] як консолідуючий орган, що мав об'єднати міністерське управління з метою вироблення єдиної управлінської політики та вирішувати справи, які виходили за межі відання окремих міністерств. Завдання консолідуючої гілки влади повинно полягати у вироблені єдиної зовнішньої та внутрішньої державної політики, лінії поведінки, якої мають дотримуватися всі гілки державної влади. Разом з тим, консолідуюча влада має відігравати важливу роль у механізмі стримувань і противаг, зокрема при виникненні протистояння між гілками влади зупиняти їх дії чи акти, звертатися від імені держави до суду з вирішення таких спорів, а у

випадку загострення ситуацій призупиняти діяльність певної гілки влади з подальшим тимчасовим виконанням її функцій. Якщо конфлікт виникає між самою консолідуючою і іншими гілками влади, то такий спір має вирішуватися судом.

Виконавча гілка влади має безпосередньо забезпечувати втілення «дозволеного егоїзму» людини, держави, суспільства, інших суб'єктів державно-правової системи тощо та «необхідного альтруїзму» вказаних суб'єктів. Завдання виконавчої гілки влади – знаходити найбільш прийнятне співвідношення моралі і права при виконанні законів та веденні публічних справ суспільства.

За законодавчою владою має залишитися функція прийняття нормативно-правових актів, які б регламентували форми, методи, шляхи, механізми реалізації основних права і свобод людини з урахуванням імперативів моральних принципів.

Судова влада повинна мати підпорядковану їй виконавчу службу, що, на нашу думку, забезпечить повноцінність її владного статусу поруч з іншими гілками державної влади. Щодо формування корпусу судової влади необхідно, на нашу думку, щоб кандидатів підбирала атестаційна влада, а призначенням займалася консолідуюча гілка державної влади на безстроковій основі. Разом з тим, кожні десять років необхідно шляхом загальнонаціонального волевиявлення підтверджувати легітимність судової влади. Якщо судова влада втрачає легітимність, остання виконує свою функцію протягом перехідного періоду, до того моменту, поки атестаційна влада не запропонує, а консолідуюча не призначить новий склад суддівського корпусу.

Щодо завдань, які має виконувати судова влада, то це – вирішення будь-яких спорів, які виникають між людьми, державою і особою, між гілками державної влади, іншими суб'єктами соціального життя щодо правил поведінки, прав і обов'язків тощо (спір про право) на основі актів влади права та гуманітарної влади, нормативно-правових актів держави. У зв'язку із цим судова влада має відповідні завдання і виконує притаманні тільки їй функції.

Юридична конструкція про те, що судова влада (юрисдикція судів) поширюється на всі правовідносини, потребує додаткового вивчення питання меж її здійснення. Очевидно, що мати права ще не означає їх здійснювати, так само як мати повноваження не означає їх здійснювати. Здійснювати, згідно з Академічним тлумачним словником української мови [14] це: 1) запроваджувати, втілювати в життя, робити що-небудь дійсним, реальним; 2) виконувати, робити і так далі що-небудь. У зв'язку з цим виникає необхідність з'ясувати природу, ознаки і характер меж здійснення судової влади.

Унікальним, з точки зору гносеології, є біблійне пояснення функцій судової влади. До виникнення держави і прав уже виникає судова влада для вирішення суперечок на основі здорового глузду (Книга Вихід 18: 13–27) [15, с. 76]. Після отримання Божого закону (права) через Мойсея

останній мав реалізовуватися через совість, одначе євреї відступилися від нього «І Ізраїлеві сини робили зло в очах Господніх..» (Книга Суддів 3:7) [15, с. 249]. У зв'язку з цим виникла необхідність у організованому об'єктивному інструменті реалізації закону, тобто судовій владі, здатній до примусового застосування закону у суперечливих суспільно-державних відносинах. Повстають судді Онтіїл, Девора, Євтах, Івцан, Елон, Авдон тощо (Книга Суддів 3,4,10) [15, с. 249–260]. Вирішувались важливі спірні питання державно-правового життя на основі закону з подальшим примусовим виконанням рішення.

Основна функція судової влади – це здійснення правосуддя, яка зумовлює реалізацію трьох інших впливів судової влади на державно-правову сферу: 1) судове правотворення, 2) судове правозастосування, 3) судова правоохоронна діяльність. Через здійснення правосуддя судова влада може формувати державну морально-правову систему шляхом застосування збалансованого співвідношення «дозволеного егоїзму» з «необхідним альтруїзмом» при вирішення конкретних спорів про право.

Отже, з точки зору «моралістичного інтегративного» підходу судова влада посідає важливе місце в системі запропонованого розподілу державної влади на шість гілок. Суд виступає інструментом досягнення збалансованого співвідношення «дозволеного егоїзму» (права) з «необхідним альтруїзмом» (мораллю) в державно-правовій системі як передумови ефективної реалізації соціального капіталу та забезпечення поступальності розвитку суспільних правовідносин. Механізм взаємодії передбачає змістовне наповнення моральних принципів гуманітарною владою, визначення переліку і змісту невід'ємних прав і свобод – владою права, забезпечення шляхів, способів, інструментів реалізації прав – виконавчою владою; співмірне співвідношення моралі і права в суспільних правовідносинах – судовою владою. Лише комплексна взаємодія і розмежування цих суб'єктів у сукупності забезпечує поступальний розвиток правової системи та стабільність державно-правових відносин. Особливість статусу судової влади є у тому, що остання у ході здійснення правосуддя може впливати на сферу правотворчості, правозастосування, правоохорони чим гарантувати системність співвідношення моралі і права у регулюванні суспільно-правових відносин та судовий контроль за державно-правовими процесами.

Список літератури:

1. Філософія : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / С.П. Щерба, В.К. Щедрін, О.А. Заглада; за заг. ред. С.П. Щерби. – К. : МАУП, 2004. – 216 с.

2. Локк Дж. Сочинения: в 3-х т. / под ред. И. С. Нарского. – М., 1985. – Т. 1. – 623 с.

3. Антология мировой философии: В 4 т. – М. : Мысль, 1970. – Т. 2: Европейская философия от эпохи Возрождения по эпоху Просвещения. – 776 с.

4. Чичерин Б.Н. Политические мыслители древнего и нового мира / Б.Н. Чичерин. – М. : Гардарики, 2001. – 336 с.

5. Машков А.Д. Проблеми теорії держави і права. Основи : курс лекцій / А.Д. Машков. – К. : К.І.С., 2008. – 470 с.

6. Покровский И.А. Абстрактный и конкретный человек перед лицом гражданского права / И.А. Покровский // Вестник гражданского права. № 4. – С. – Пб. : М.М. Винавер, 1913. – 180 с.

7. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский // Основные проблемы гражданского права. – изд. 3-е, стереотип. – М. : Статут, 2001. – 353 с. – (Классика российской цивилистики).

8. Дробышевский С.А. Функциональная и генетическая связь государства и права / С.А. Дробышевский; Красноярский гос. ун-т. – Красноярск, 1982. – 103 с.

9. Палиенко Н.И. Учение о сущности права и правовой связанности государства / Н.И. Палиенко. – М. : Книга по требованию, 2011. – 365 с.

10. Арджанов М.А. Государство и право в их соотношении / М.А. Арджанов. – М., 1960. – 286 с.

11. Элементарные начала общей теории права: учебное пособие / под ред. В.И. Червонюк. – М. : КолосС; Право и закон, 2003. – 544 с.

12. Веніславський Ф.В. Функціонування державної влади в аспекті політичного режиму / Ф.В. Веніславський // Проблеми законності : Респ. міжвідом. наук. зб. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 1998. – № 34. – С. 40–44.

13. Учреждение Совета министров // Свод законов Российской империи. Все 16 томов. Исправ. по продолжениям 1906 и 1908 гг. : в 4 кн. – М., 1910.

14. Академічний тлумачний словник: в 11 т. / І.К. Білодід, А.А. Бурячок та ін. – К. : Наукова думка, 1970. – Т. 3. – С. 541.

15. Біблія або Книги Святого Письма Старого й Нового Заповіту. Із мови давньоєврейської й грецької на українську дослівно наново перекладена / пер. І. Огієнка ; 1962 р. – К. : Українське Біблійне Товариство, 1991. – 959 с.

В статье рассматривается проблемные вопросы разделения и взаимодействия судебной власти с другими социальными властями. Анализируется «моралистический интеграционный» подход к соотношению государства и права, а также морали. Предлагается модель с четырёх важных для государственно-правовой системы властей и разделение государственной власти на шесть ветвей.

Власть, народ, государство, право, судебная власть, мораль.

The article deals with the problematic issues separation and cooperation judicial power with other social authorities. "Moralistic integration" approach to the relationship of the state, law and morality is analyzed. It is proposed the model with four different powers important for stata-legal system and separation of state power into six branches.

Power, nation, state, law, judicial power, moral.

АГРАРНЕ ПРАВО

УДК 349.42:368.5

ДИНАМІКА РОЗВИТКУ ПІЛЬГОВОГО СТРАХУВАННЯ В СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ (Росія, Білорусь, Україна)

В.С. ЄЛІСЄЄВ, *доктор юридичних наук, доцент, Московська державна юридична академія імені О.Е. Кутафіна*

А.М. ЗЕМКО, *кандидат юридичних наук, доцент, Луцький національний технічний університет*

У статті з урахуванням останніх змін законодавства досліджено динаміку розвитку інституту пільгового страхування в сільському господарстві Росії, Білорусі та України. При цьому за основу аналізу використано теорію про складні зобов'язання, підґрунтя якої становить майновий інтерес учасників відносин.

Пільгове страхування суб'єктів сільського господарства, складне зобов'язання, майновий інтерес суб'єктів сільського господарства, компонент-договір, компонент-субсидія, державна підтримка сільського господарства.

Інститут пільгового страхування, якого особливо потребують суб'єкти сільського господарства (названі відповідно до Федерального закону Російської Федерації від 29 грудня 2006 р. № 264-ФЗ «Про розвиток сільського господарства» [1], «сільськогосподарськими товаровиробнами»), здавалось, отримав достатнє висвітлення в науці. Упродовж останнього часу цей інститут тією чи іншою мірою розглядався у працях представників аграрного права, зокрема, у М.І.Козиря [2], М.І. Палладіної [3], О.В.Глеби [4], В.М. Кульнева [5], І.В. Гориславської [6].

Проте російське й українське законодавство (на відміну від білоруського) наполегливо трансформує ці відносини в різноманітних варіаціях, що порушує об'єктивні закономірності правового забезпечення пільгового страхування. Набиваючи «гулі», зрештою, знову змушене згадувати «про добре забуте старе», максимально з року в рік повертаючись до того, від чого надумано відходило раніше, до того, що об'єктивно є кращою моделлю пільгового страхування.

Метою цієї статті є проаналізувати динаміку розвитку пільгового страхування в сільському господарстві за законодавством Росії, Білорусі та України, виокремивши позитивні й негативні тенденції в правовому регулюванні аграрно-страхових відносин.

© Єлісєєв В.С., Земко А.М., 2013

Зрозуміти об'єктивні закономірності побудови даних відносин найкраще з позиції міжгалузевої теорії «про складні зобов'язання» [7, с. 340–395], аналіз яких, як зазначає В.П. Жушман, «відбувається з урахуванням усього комплексу взятих разом прав і обов'язків, а не в їх розрізненому, одиничному вигляді» [8]. Відповідно, страхування і субсидія (та частина державної премії, яку сплачує держава) – це «єдина сукупність зобов'язань», у якій об'єднуючою ознакою виступає єдиний майновий інтерес [9]. Для пільгового страхування, учасниками якого є три сторони (суб'єкт сільського господарства, страхова компанія і держава), інтерес суб'єкта сільського господарства вбачається в страхуванні за умови, що страховий внесок частково сплачує держава; для держави важливо, що під страхування сільськогосподарської продукції вона перераховує страховій компанії частину страхових внесків; зрештою, для страхової компанії важливо отримати повний страховий внесок (який складається одночасно зі страхового внеску суб'єкта сільського господарства і страхового внеску держави). Відповідно, складовими частинами складного зобов'язання страхування в системі державної підтримка аграрних відносин є, по-перше, компонент-договір (договір страхування), по-друге, компонент-субсидія (пільга), яка «приєднується» до договору, і є складовою частиною загальної моделі пільгового страхування.

Правове забезпечення пільгового страхування, як різновид складного зобов'язання, вимагає вирішення ***проблеми співвідношення у ньому зобов'язань-компонентів*** з позиції взаємного впливу один на одного, а це три напрями узгодження. По-перше, співвідношення в складному зобов'язанні ***волевиявлень*** підстав виникнення зобов'язань-компонентів, які створюють загальне волевиявлення складного зобов'язання, а сюди для договору пільгового страхування входить вибір його економічних умов, що випливають зі ст. 929 ЦК Російської Федерації [10] (ст. 819 ЦК Республіки Білорусь [11], ст. 979 Цивільного кодексу Україна [12]): страхова премія (з урахуванням субсидії), страховий випадок, страхове відшкодування і страхова сума – якщо одна з підстав має імперативний характер (що є характерним для компонента-субсидії – частини страхової премії, що видається державою), то така підстава поширюється на усю модель пільгового страхування. По-друге, ***співвідношення правових регламентацій*** зобов'язань-компонентів (які можуть бути вільними, примірними і типовими), що створюють загальну правову регламентацію складного зобов'язання – тут також пріоритет імперативної правової регламентації (оскільки це передбачає компонент-субсидія). Нарешті, по-третє, співвідношення волевиявлення складного зобов'язання і його правової регламентації – якщо підстава виникнення складного зобов'язання є імперативною (обов'язковою), то його правова регламентація може бути лише типовою (імперативною). Недотримання зазначених закономірностей неминуче породжує конфлікти мотивацій між учасниками відносин і конфлікти правових режимів зобов'язань-

компонентів, прямим наслідком чого є банальне «розкрадання» державних коштів.

Перш, ніж перейти до власне аналізу законодавства, необхідно зазначити, що в аграрній науці звертається увага на два механізми пільгових договорів: непрямої та прямої компенсації витрат суб'єктів сільського господарства, що є справедливим і для пільгового страхування [13]. Для першого випадку субсидія перераховується безпосередньо страховій організації, яка, у свою чергу, зменшує розмір страхового внеску суб'єкта сільського господарства, а в другому випадку (для прямої компенсації) субсидія виплачується суб'єктові сільського господарства після того, як він здійснив всі витрати, що підлягають субсидуванню – остання схема фактично розриває єдиний майновий інтерес, будучи додатковим економічним бар'єром для суб'єкта сільського господарства, оскільки значна частина з них не в змозі повністю нести тягар економічного навантаження (повної сплати страхового внеску), щоб потім отримати відповідну компенсацію.

Саме перший шлях має місце в Республіці Білорусь: відповідно до Положення про страхову діяльність, затвердженого Указом Президента Республіки Білорусь від 25 серпня 2006 р. № 530 «Про страхову діяльність» [14], реалізована перша схема (непрямого субсидування) формування інституту пільгового страхування. По-перше, обов'язкове страхування з державною підтримкою врожаю сільськогосподарських культур, худоби і птиці віднесено до обов'язкових видів страхування (п. 4.1 Положення), що дає змогу охопити сто відсотків суб'єктів сільського господарства; по-друге, умови договору пільгового страхування встановлюються Президентом Республіки Білорусь (п. 3 Положення), а для укладення договору пільгового страхування суб'єкту сільського господарства достатньо подати заяву. Сам договір набирає чинності з дня, наступного за днем сплати страхувальником 5 відсотків страхового внеску (при цьому передбачено механізм набирання договором чинності і за відсутності у суб'єкта сільського господарства коштів на внесення вказаної суми) (п. 396 Положення). По-третє, імперативна правова регламентація пільгового страхування закріплена в самостійній гл. 17 Положення «Порядок і умови проведення обов'язкового страхування з державною підтримкою врожаю сільськогосподарських культур, худоби і птиці», відповідно до якої розробляється форма типового договору на страхування врожаю сільськогосподарських культур, худоби і птиці, що затверджується Міністерством фінансів Республіки Білорусь (п. 399 Положення). По-четверте, імперативність посилюється тим, що вичерпні підстави для відмови у виплаті страхового відшкодування перераховані в п. 409 Положення, що виключає будь-які можливі зловживання на цьому ґрунті. По-п'яте, держава гарантує страхові виплати за видами страхування, які стосується страхування життя, обов'язкових видів страхування, якщо договори страхування укладені з державними страховими організаціями (п. 3 Положення), а термін звернення до

страховика «не пізніше, як за три місяці з дня настання події, яка може бути визнана страховим випадком», після закінчення якого «документи для виплати страхового відшкодування можуть бути прийняті страхувальником лише на підставі рішення суду» (п. 404 Положення).

При цьому варто сказати і про чисто білоруську специфіку: страхувальником обов'язкового страхування сільськогосподарської продукції є лише Білоруське республіканське унітарне страхове підприємство «Белгосстрах», щодо якого Республіка Білорусь може виносити рішення, які приймаються цією організацією (п. 383 Положення).

Для інтересів суб'єктів сільського господарства зазначена модель є фактично ідеальною, оскільки повністю враховує закономірності співвідношення приватного і публічного в складних зобов'язаннях, забезпечує стовідсоткове охоплення суб'єктів сільського господарства; при цьому максимально спрощена процедура укладення договору, а самі відносини повністю гарантовані державою.

На жаль, російський законодавець вибрав довгий і тернистий шлях «поневірянь» і експериментів, який закінчується тим, що страхові компанії, використовуючи диспозитивність відносин, намагалися необґрунтовано відмовляти суб'єктам сільського господарства у виплаті страхових відшкодувань за надуманими підставами; держава не стільки економить грошові кошти, скільки їх нераціонально використовує, а для переважної більшості суб'єктів сільського господарства пільгове страхування стає недоступним.

Так, наприклад, голові селянського фермерського господарства «Тімонін Н.П.» страховою компанією ВСАТ «Росія» було відмовлено у виплаті страхового відшкодування внаслідок загибелі належних позивачеві посівів кукурудзи, оскільки фермер не довів виконання рекомендованих йому агротехнічних заходів, оскільки фірма, в якій він придбав хімікати, не існує як юридична особа [15]; а ВАТ «Красноармейськагропромхімія» ТОВ «Росгосстрах-Юг» відмовив у виплаті страхового відшкодування за договором страхування врожаю сільгоспкультур через звернення після закінчення п'яти діб, не зважаючи на те, що для повної загибелі кукурудзи при перезволоженні і затопленні необхідний період у 3-4 дні плюс час, необхідний для оцінки та фіксації відповідних обставин [16].

Першою була обрана (до цього даний процес у своїй основі був відпущений державою на самоплив) модель непрямої компенсації частині страхового внеску, яка була закріплена в ст. 16 Федерального закону від 14 липня 1997 р. № 100-ФЗ «Про державне регулювання агропромислового виробництва» [17]: при страхуванні врожаю сільськогосподарських культур сільськогосподарські товаровиробники за рахунок власних засобів виплачували страховикам 50 відсотків страхових внесків, решта 50 відсотків страхових внесків сплачувалася страховикам за рахунок коштів федерального бюджету. Саме для цього при Міністерстві сільського господарства Російської Федерації було створено

федеральну державну установу – Федеральне агентство з державної підтримки страхування у сфері агропромислового виробництва [18].

У вказаній моделі відносин майновий інтерес фактично враховувався як єдиний, оскільки субсидія включалась у відсоткову ставку наданого кредиту, що є позитивним моментом. Проте відсутність необхідної імперативності умов «типового договору» (імперативної правової регламентації) призвела до того, що страхові організації самі розробляли моделі відповідних договорів і включали умови, свідомо невигідні для суб'єктів сільського господарства, що підтверджується наведеними вище прикладами.

На жаль, на другому етапі реформ у зв’язку з прийняттям Федерального закону «Про розвиток сільського господарства» [19] та (для його реалізації) Державної програми розвитку сільського господарства і регулювання ринків сільськогосподарської продукції, сировини і продовольства на 2008–2012 рр., затвердженої Постановою Уряду Російської Федерації від 14 липня 2007 р. № 446 [20], і прийнятих відповідно до нього нормативних правових актів, Росія пішла шляхом радикальних змін відносин страхування суб'єктів сільського господарства, обравши модель прямого субсидування страхування – відшкодування частини відсоткових ставок за страховими внесках з солідарного федерально-регіонального фінансування.

У створеному вказаним законодавством механізмі пільгового страхування, знайшли віддзеркалення наступні порушення, що вбачаються з теорії складного зобов'язання: по-перше (головний недолік), – розірваний майновий інтерес суб'єкта сільського господарства в єдиному складному зобов'язанні: спочатку зі страховою організацією здійснюється розрахунок як для звичайного страхування (за повною програмою), тим самим, фактично не беручи участі у відносинах пільгового страхування, що потенційно дає змогу страховій організації приймати власні умови: як такі, що безпосередньо завищують страхові внески, так і надумані причини відмови у виплаті страхових відшкодувань. Цьому безпосередньо сприяє відсутність імперативної правової регламентації договору страхування (страхова організація складає договір на свій розсуд з урахуванням положень постанов Уряду Російської Федерації, які стосуються лише загальних питань надання субсидій). По-друге, суб'єкт сільського господарства має бути платоспроможним виплатити початкові страхові внески (без урахування пільги), що значно звужує коло суб'єктів сільського господарства, які були б платоспроможні з врахуванням пільги (субсидії). По-третє, відсутня відповідальність держави за невиконання своїх зобов'язань щодо надання суб'єктові сільського господарства субсидії після того, як він виконав свої зобов’язання (сплатив страхові внески). Це створює можливість для держави з різних причин не виконувати свої основні зобов’язання (наприклад, з причини відсутності фінансування), що підсилюються системою солідарного (регіоном і Російською Федерацією) фінансування державної підтримки.

У нововведеннях Федерального закону від 25 липня 2011 р. № 260-ФЗ «Про державну підтримку у сфері сільськогосподарського страхування і про внесення змін у ФЗ «Про розвиток сільського господарства» [21] законодавець вимушений був піти шляхом об'єктивного усунення недоліків. По-перше, держава повернулася до схеми непрямої субсидії частини страхового внеску (орган управління АПК суб'єкта РФ безпосередньо перераховує грошові кошти в страхову компанію), тобто відновила єдиний майновий інтерес учасників відносин. По-друге, до страхової компанії пред'являються імперативні вимоги, які стосуються її фінансового стану і рейтингів (позитивний рейтинг надійності російськими або західними рейтинговими агенціями (ЕкспертРА; Standart and Poor`s; Moody`s; Fitch). По-третє, посилена імперативність умов договору страхування, включаючи прибуток страхових організацій (граничний розмір витрат страховика на ведення справ на рівні 20 відсотків від страхової премії). По-четверте, спрощена процедура отримання документів.

Разом із тим, очевидно, ринкові механізми ціноутворення неминуче призводять до зростання вартості страхових послуг, оскільки при вказаній схемі страхування збільшується кількість суб'єктів сільського господарства, які можуть скористатися державною підтримкою (є неминучим для непрямої схеми компенсації частини страхової премії), що значно знижує ефективність допомоги держави. Це вимагає подальшого підвищення імперативності ціноутворення для випадків пільгового страхування сільськогосподарської продукції. На наш погляд, для цього державі необхідно на конкурсній основі укладати відповідні договори зі страховими організаціями, з якими встановлювати верхню межу цін на страхові премії, встановивши типову форму договору. Лише таким організаціям має бути надано право брати участь у програмі державної підтримки сільського господарства. Усунувши вказаний недолік модель пільгового страхування максимально наблизиться до оптимальної.

Правовою базою аграрних страхових відносин в Україні є Закон Украйни «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» (далі - Закон) [22], в якому український законодавець, на жаль, повторює помилки російського, обираючи модель прямої компенсації витрат суб'єктів сільського господарства. Так, відповідно до ст. 25 Закону державна підтримка страхування сільськогосподарської продукції полягає у наданні з державного бюджету сільськогосподарським товаровиробникам грошових коштів у вигляді субсидій на відшкодування частини страхового платежу (страхової премії), фактично сплаченого ними за договорами страхування сільськогосподарської продукції, в порядку, встановленому цим Законом.

З наведеного визначення можна виокремити наступні ознаки державної підтримки у сфері страхування: 1) вона надається з державного бюджету України; 2) має фінансовий характер; 3) грошові кошти надаються у вигляді субсидій; 4) мета надання грошових коштів –

відшкодування частини страхового платежу (страхової премії), фактично сплаченого ними за договорами страхування сільськогосподарської продукції; 5) порядок надання субсидії визначається Законом [23, с. 120].

Як уже зазначалося, для суб'єктів сільського господарства така модель страхування є економічно невигідною. По-перше, виробник сільськогосподарської продукції повинен за власні кошти оплатити страховий платіж відповідно до договору страхування. По-друге, тільки після фактичної оплати страхового платежу суб'єкт сільського господарства може претендувати на відшкодування частини такого платежу, яка, до того ж, чітко не встановлена. По-третє, є невідомо, як буде відповідати держава, у випадку невиконання своїх зобов'язань.

Таким чином, незважаючи на те, в преамбулі зазначеного Закону вказано, що він регулює відносини у сфері страхування сільськогосподарської продукції, здійснюється з державною підтримкою, з метою захисту майнових інтересів сільськогосподарських товаровиробників і спрямований на забезпечення стабільності виробництва в сільському господарстві, створюється можливість для порушення майнових прав суб'єктів сільського господарства. Незрозумілим є також те, чому розділ Закону «Державна підтримка страхування сільськогосподарської продукції» містить усього дві статті: «Стаття 25. Сутність державної підтримки» та «Стаття 26. Порядок надання фінансової підтримки». Остання, виходячи з її назви, мала б визначати порядок надання державної підтримки (хоча у назві статті вона чомусь вже називається фінансовою підтримкою) у відносинах страхування сільськогосподарської продукції. Проте, ця стаття містить банкетну норму про те, що порядок та умови надання державної підтримки шляхом здешевлення страхових платежів (премій) затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням Міністерства аграрної політики та продовольства України. При цьому Закон не визначає хоча б якихось основних умов надання субсидії з державного бюджету сільськогосподарським підприємствам, що не можна визнати правильним [23, с. 123].

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що для реальної та дієвої підтримки сільськогосподарського товаровиробника, зменшення кількості декларативних норм при розробці та прийнятті відповідних нормативно-правових актів варто враховувати позитивний досвід інших країн.

Список літератури:

1. СЗ РФ. – 2007. – № 1 (часть 1). – Ст. 27; 2012. – № 10. – Ст. 1154.

2. Козырь М.И. Договоры в сфере производственно-технического обеспечения сельскохозяйственного производства // Договорные отношения сельскохозяйственных товаропроизводителей / И.А. Иконицкая [и др.]; под ред. И.А. Иконицкой, З.С. Беляевой. – М. : КолосС, 2003. С. 6−54.

3. Аграрное право : учеб. / С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, Н.О. Ведышева [и др.]; отв. ред. М.И. Палладина, Н.Г. Жаворонкова. – М. : Проспект, 2010. – С. 138−140.

4. Глеба О.В. Правовое регулирование государственной поддержки сельского хозяйства в России : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06 / О.В. Глеба, ИГП РАН. – М., 2010. – С. 147−162.

5. Кульнев В.Н. Правовое регулирование государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / В.Н. Кульнев, МГЮА. – М., 2002. – С. 19−84.

6. Гориславська І.В. Правове регулювання страхових відносин сільськогосподарських підприємств : автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / І.В. Гориславська. – К., 2010.

7. Елисеев В.С. Теория экономических обязательств : правовое обеспечение и защита имущественного интереса : моногр. // Науч. конс. В.Г. Тихиня. – М. : ООО Изд. «Элит», 2009. – С. 340–395.

8. Хозяйственное право : учеб. / В.К. Мамутов [и др.]; под ред. В.К. Мамутова. – К. : Юринком Интер, 2002. – 567 с.

9. Постанова ФАС Східно-Сибірського округу від 23 січня 2004 р. по справі № А19-8437/03-14-Ф02.

10. Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // 1996. – № 5. – Ст. 410; 2012. – № 25. – Ст. 3268.

11. Гражданский кодекс Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 7 дек. 1998 г. № 218-З // Ведомости Нац. собр. Респ. Беларусь. – 1999. – № 7–9. – Ст. 101; НРПА Респ. Беларусь. – 2011. – № 8. 2/1793.

12. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356.

13. Кульнев В.Н. Правовое регулирование государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / В.Н. Кульнев, МГЮА. – М., 2002. – С. 81−82.

14. НРПА Респ. Беларусь. – 2006. – № 143. 1/7866; 2010. – № 183. 1/11806.

15. Постанова Федерального арбітражного суду Північно-Кавказького округу від 30 січня 2007 р. № Ф08-6859/06// ГАРАНТ [Електронний ресурс] / М. : НПП «Гарант-Сервис», 2011.

16. Постанова Федерального арбітражного суду Північно-Кавказького округу від 10 серпня 2006 р. № Ф08-3694/06 // ГАРАНТ [Електронний ресурс] / М. : НПП «Гарант-Сервис», 2011.

17. СЗ РФ. – 1997. – № 29. – Ст. 3501.

18. Про державну підтримку страхування у сфері агропромислового виробництва : Постанова Уряду РФ від 1 листопада 2001 р. № 758 // СЗ РФ. – 2001. – № 45. – Ст. 4270.

19. СЗ РФ. – 2009. – № 30. – Ст. 3735.

20. СЗ РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 4080.

21. СЗ РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4700.

22. Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою : Закон України від 9 лютого 2012 р. № 4391-VI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4391-17. – Назва з екрана.

23. Науково-практичний коментар Закону України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» / за ред. А.М. Статівки. – Х. : Юрайт, 2013. – 432 с.

В статье с учетом последних изменений законодательства исследована динамика развития института льготного страхования в сельском хозяйстве в России, Беларуси и Украины. При этом за основу анализа использована теория о сложных обязательствах, основу которой образует имущественный интерес участников отношений.

Льготное страхование субъектов сельского хозяйства, сложное обязательство, имущественный интерес субъектов сельского хозяйства, компонент-договор, компонент-субсидия, государственная поддержка сельского хозяйства.

The development of the dynamic of the institution of preferential insurance in agriculture in Russia, Belarus and Ukraine is given in the article. The recent changes in law is analyzed. As the basis of article it is used the theory of complex commitment. As a common property interest of the relationship.

Preferential insurance of subjects of agricultural industry, the complex obligation, valuable interest of subjects of agricultural industry, a component-agreement, a component-grant, the state support of agricultural industry.

УДК 349.42:336.6

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН ЗА УЧАСТЮ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВ ЯК ІНСТИТУТ АГРАРНОГО ПРАВА

А.М. СТАТІВКА, ***доктор юридичних наук, професор, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»***

Досліджуються окремі проблемні правові питання правового регулювання фінансових відносин за участю сільськогосподарських підприємств; визначено й обґрунтовано, що в аграрному праві сформовано інститут «Правового регулювання фінансових відносин за участю сільськогосподарських підприємств».

Фінансові відносини, сільськогосподарські підприємства, правовий інститут.

Аграрний сектор економіки, його центральна ланка – сільське господарство, включений в загальні для всієї економіки держави фінансові відносини, а тому є важливою складовою зазначених відносин.

Проведення в державі аграрної реформи вимагає розроблення та юридичного закріплення такої фінансової системи, яка була б адекватною ринковим умовам функціонування аграрного виробництва. Перетворення фінансової системи аграрного сектора економіки не повинно обмежуватися тільки формальною перебудовою управлінської ієрархії, перерозподілом функцій, прав та обов'язків, а також відповідальності всіх ланок. Воно має базуватися на корінній зміні фінансового інструментарію, здатного забезпечити ефективне та стале функціонування сільського господарства в цілому.

У процесі правового регулювання фінансових відносин в аграрному секторі економіки слід виходити з визнання факту існування генетичної єдності всіх ланок фінансової сфери і не гіперболізувати фінанси сільськогосподарських підприємств. Таке положення є принципово важливим для вироблення фінансової стратегії та законодавчого закріплення в умовах переходу аграрного сектору економіки на ринкові відносини і форми господарювання, коли «оздоровлення потребують одночасно як державні фінанси всіх рівнів, так і фінанси підприємств і ведеться пошук виходів із стагнації» [1, с. 23]. При цьому враховується негативний вплив світової економічної кризи.

Причини погіршення фінансового стану сільськогосподарських підприємств лежать як у сфері виробництва, так і поза ним (ведення сільського господарства в умовах природно-кліматичного ризику, низький

© Статівка А.М., 2013

рівень господарювання, нееквівалентний обмін між сільським господарством і промисловістю та галузями, які обслуговують сільське господарство) [2, с. 7]. При цьому необхідно провести всебічний аналіз впливу вимог права Світової організації торгівлі, членом якої є Україна, щодо надання державою підтримки вітчизняним сільськогосподарським товаровиробникам.

Правове регулювання фінансових відносин в державі в цілому і, зокрема, в сільському господарстві, здійснюється нормами фінансового права. Система фінансових відносин, про яку згадувалося вище, включає такі її види: бюджетні відносини, які виникають щодо наповнення і витрат бюджетних коштів; податкові відносини, що охоплюють збір, перерахування податків й податкових платежів; кредитні й розрахункові відносини; відносини з приводу страхування майна, здоров'я працюючих.

Разом із тим особливості аграрного виробництва, сезонний характер проведення робіт, ризик значних втрат у процесі виробництва не з вини сільськогосподарських товаровиробників зробили з останнього суб’єктом фінансових відносин особливого роду.

Таким чином, правове регулювання фінансових відносин за участю сільськогосподарських підприємств має певні особливості, які ґрунтуються на загальних напрямах державного регулювання сільського господарства і здійснення державної підтримки даної галузі [3, с. 23]. Отже, низка особливостей, притаманних фінансовим відносинам сільськогосподарських товаровиробників за участю держави, місцевих органів влади і самоврядування, банківських, податкових, страхових установ та організацій вимагають теоретичного осмислення з позиції аграрного права. Все це дасть змогу створити належні правові засади для ефективного й сталого функціонування сільського господарства. Саме специфіка сільськогосподарської діяльності, яку здійснюють суб'єкти аграрного виробництва, з урахуванням джерел правового регулювання механізму реалізації їх інтересів, визначають важливість вивчення аграрно-правового регулювання фінансових відносин за участю сільськогосподарських підприємств в умовах ринку.

Необхідно зазначити, що питання правового регулювання фінансових відносин в сільському господарстві так чи інакше розглядали у своїх працях багато представників аграрно-правової науки. О.В. Гафурова слушно зазначає, що в сучасних умовах побудова ефективної системи оподаткування сільського господарства повинна розглядатися як важливий крок на шляху до створення конкурентоспроможного аграрного сектору, що буде значним внеском у загальний економічний розвиток країни. При цьому автор акцентує увагу тільки на суб’єктах сплати фіксованого сільськогосподарського податку, окремих вимогах до платників, об'єктів і ставці, порядку нарахування та сплати зазначеного податку [4, с. 453–462]. Поза увагою О.В. Гафурової залишилися питання кредитування, розрахунків, касових операцій та ін.,

що утворюють систему фінансових відносин за участю сільськогосподарських підприємств.

Т.В. Курман також не досліджує важливі питання щодо системи фінансових відносин у сільському господарстві за участю товаровиробників аграрної продукції, окрім одного – це правове регулювання оподаткування у сільському господарстві [5, с. 74–77].

Актуальність та багатоаспектність питань фінансової діяльності сільськогосподарських підприємств і її правове регулювання обумовили інтерес до них О.М. Пащенка. У зв'язку з цим слушною є думка науковця, що саме наявність законодавчого закріплення розмаїття форм суб'єктів аграрного господарювання, заснованих на різних формах власності, стала головною передумовою розвитку ринкового механізму регулювання фінансової діяльності сільськогосподарських підприємств. У процесі набуття й реалізації суб'єктами аграрного господарювання фінансових правомочностей виникають відповідні фінансові правовідносини. Фінансові правовідносини сільськогосподарських підприємств поділяються на внутрішні та зовнішні.

О.М. Пащенко зазначає, що до внутрішніх належать фінансові відносини із забезпечення встановленої законодавством фінансової дисципліни (ведення різноманітних форм обліку, звітності, нарахування дивідендів на акції або майнові та земельні паї) на підприємствах. Внутрішні фінансові відносини сільськогосподарських підприємств охоплює предмет аграрного права.

На думку автора, зовнішніми фінансовими відносинами сільськогосподарських підприємств є їх відносини з фінансовими органами держави, а також відносини, в яких підприємство є засновником нових суб'єктів господарювання, і фінансові відносини, пов'язані зі здійсненням розрахунково-кредитних і касових операцій сільськогосподарських підприємств. На відміну від внутрішніх, зовнішні фінансові відносини сільськогосподарських підприємств, як правило, регламентуються нормами цивільного, господарського, адміністративного і фінансового права [6, с. 171–172].

Таким чином, фінансова діяльність сільськогосподарських підприємств характеризується поліструктурністю. У зв'язку з цим виникає питання: чи є правове регулювання фінансових відносин за участю сільськогосподарських підприємств інститутом аграрного права?

Варто звернути увагу на те, що видова різноманітність зазначених відносин об'єктивно впливає на ускладнення правового інструментарію, потрібного для належного регулювання даних відносин. Саме тому удосконалення правових норм і методів правового впливу на фінансові відносини за участю сільськогосподарських підприємств вимагає подальшого розвитку як аграрного права, так і аграрно-правової науки як динамічних соціальних явищ. Останні й повинні дати відповідь на поставлене питання. З цією метою доцільно з'ясувати декілька обставин.

По-перше, необхідно зважити на вплив специфіки аграрного виробництва на правове регулювання фінансових відносин за участю сільськогосподарських підприємств. Саме специфіка аграрного виробництва здійснює прямий і опосередкований вплив на фінансові відносини сільськогосподарських підприємств і на їх правове регулювання. Наприклад, основою фінансових відносин сільськогосподарських підприємств є внутрішньогосподарська фінансова діяльність щодо формування, розподілу, перерозподілу і використання грошових коштів для забезпечення внутрішнього відтворення структурними підрозділами (дільниця, відділення, бригада, цех, ферма тощо) сільськогосподарських підприємств. У такому сенсі учасниками фінансових відносин є не властиві і не відомі фінансовому праву "суб'єкти фінансової діяльності", як внутрішньогосподарські структурні підрозділи сільськогосподарських підприємств. Останні є суб'єктами внутрішньогосподарських фінансових відносин. Діяльність таких підрозділів не є предметом регулювання не тільки фінансового права, а й цивільного, якому відомі тільки дві категорії суб'єктів (юридичні та фізичні особи). Тому фінансові відносини між сільськогосподарським підприємством і його структурними підрозділами є предметом правового регулювання аграрного права.

По-друге, важливо виявити особливості правового статусу сільськогосподарського підприємства як суб'єкта фінансових правовідносин. Відомо, що основою правового статусу сільськогосподарських підприємств як суб'єктів фінансових правовідносини є їх статус в якості виробника сільськогосподарської продукції. Виробництво сільськогосподарської продукції є основною і невід'ємною ознакою сільськогосподарського підприємства. Разом з тим наявність доходу від реалізації сільськогосподарської продукції є додаткової ознакою. Її слід пов'язувати як з особливостями виробничого відтворення, так і інших сфер діяльності сільськогосподарського підприємства. Тут фінансова діяльність сільськогосподарського підприємства є багатовекторною і носить комплексний характер, а тому накопичення, розподіл і використання фінансових ресурсів пов'язані як з виробництвом, так і з соціальною, трудовою, побутовою, екологічною та іншими сферами.

По-третє, сільськогосподарські підприємства, їх діяльність у негативних природно-кліматичних умовах, незалежно від соціально-політичних і господарсько-ризикованих ситуацій потребує державної підтримки. У багатьох зарубіжних країнах має місце такий підхід. Глобалізація процесів, які відбуваються у світі, а також радикальні соціально-економічні перетворення в Україні і її інтеграція у світову економіку вказують на необхідність проводити комплекс заходів щодо організаційної, правової і фінансової підтримки вітчизняного сільськогосподарського товаровиробника. Все це вимагає підвищення ролі органів державної влади та місцевого самоврядування в належній

організації у цілому фінансової діяльності в аграрному секторі економіки, що допоможе ефективно забезпечити внутрішнє виробниче відтворення сільськогосподарських товаровиробників, оптимізувати виконання ними як приватних, так і публічно-правових фінансових зобов'язань, що виникають на підставі законів або договорів.

По-четверте, особливості правовідносин у сфері фінансової діяльності сільськогосподарських підприємств проявляються: а) в обумовленості й залежності від специфіки такого складового сектора економіки, як сільське господарство; б) у наявності особливої сфери функціонування (зовнішня та внутрішньогосподарська); в) у наявності особливих суб'єктів; г) у наявності специфічних об'єктів правовідносин (грошові кошти); д) у подвійності (дуалізмі) правової природи даних відносин (з одного боку, домінує владність у відносинах з державою, а з другого – паритетність і договірний характер у відносинах з фінансово-кредитними інститутами).

Викладене дає змогу зробити висновок про наявність правового інституту «Правове регулювання фінансових відносин за участю сільськогосподарських підприємств» в аграрному праві. Під ним слід розуміти систему правових норм, які регулюють комплекс відносин, у межах яких відбувається рух грошових коштів сільськогосподарських підприємств. Норми, які регулюють фінансові відносини сільськогосподарських підприємств за участю органів державної влади, місцевого самоврядування і фінансово-кредитних інститутів, доцільно об'єднувати в самостійний інститут аграрного права. При цьому необхідно враховувати існуючі норми податкового, фінансового, банківського й цивільного права. У такій якості норми зазначеного інституту врегулюють ті фінансові відносини, які врахують специфіку й особливості аграрного виробництва, а також у цілому врегулюють фінансову діяльність як важливий напрям у досягненні сталого й ефективного аграрного виробництва.

В умовах, коли правову основу фінансової діяльності сільськогосподарських підприємств становить розгалужений комплекс нормативно-правових актів, які належать до різних галузей законодавства, а аналіз чинної практики функціонування аграрного виробництва вказує на об'єктивну потребу в особливому правовому регулюванні зазначених відносин, необхідно й доцільно формувати даний комплексний правовий інститут у рамках аграрного права. Формування такої правової спільності допоможе охопити увесь механізм руху грошових коштів з урахуванням захисту інтересів сільськогосподарських підприємств.

Список літератури:

1. Ханнанов Р.А. Государственное регулирование устойчивости аграрного производства / Р.А. Ханнанов, Т.Р. Ханнанова. – Уфа : Гилен, 1997. – 137с.

2. Зенкова И. Инвестирование АПК и новые формы хозяйствования / И. Зенкова // АПК: экономика, управление. – 1991. – № 2. – С. 17–23.

3. Аграрное право: учеб. / под ред. С.А. Боголюбова, Е.Л. Мининой. – М. : Эксмо, 2008. – 368 с.

4. Аграрне право України: підруч. / В.М. Єрмоленко, О.В. Гафурова, М.В. Гребенюк [та ін.] ; за заг. ред. В.М. Єрмоленка. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 608 с.

5. Аграрне право: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В.П. Жушман, В.М. Корнієнко, Г.С. Корнієнко та ін. ; за ред. В.П. Жушмана та А.М. Статівки. – Х. : Право, 2010. – 296 с.

6. Аграрне право України: підруч. / за ред. О.О. Погрібного. – К. : Істина, 2004. – 448 с.

Исследуются отдельные проблемные вопросы правового регулирования финансовых отношений при участии сельскохозяйственных предприятий; определено и обосновано, что в аграрном праве сформирован институт «Правового регулирования финансовых отношений при участии сельскохозяйственных предприятий».

Финансовые отношения, сельскохозяйственные предприятия, правовой институт.

The article presents the researches of the separate problem questions of the legal regulation of financial relations with participation of agricultural enterprises; it is grounded, that institute of the «Legal regulation of financial relations with participation of agricultural enterprises» is formed in agrarian law.

Financial relations, agricultural enterprises, legal institute.

УДК 349.42

НОВЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СІЛЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ КООПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ

В.Ю. УРКЕВИЧ, ***доктор юридичних наук, доцент, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»***

У статті здійснено аналіз положень нової редакції Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію», що набрала чинності 19 січня 2013 року. Наведено характеристику змісту Закону, порівняно окремі його положення з правовим регулюванням сільськогосподарської кооперації, що існувало раніше.

Кооператив, сільськогосподарський кооператив, сільськогосподарський виробничий кооператив, сільськогосподарський обслуговуючий кооператив.

Сільськогосподарські кооперативи є яскравими суб'єктами аграрних відносин, являючи собою як об'єднання сільських мешканців з метою спільного виробництва аграрної продукції, так і самих сільськогосподарських товаровиробників з метою організації надання різноманітних послуг. Вивчення правових питань функціонування сільськогосподарської кооперації має важливе значення не лише для подальшого розвитку доктрини аграрного права, а й для вирішення правозастосовчих проблем, адже розвиток кооперації на селі останніми роками проголошено одним із пріоритетних напрямів державної аграрної політики.

Правове регулювання сільськогосподарської кооперації протягом понад 15 років здійснювалося нормами спеціального нормативного акта – Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 17 липня 1997 р., № 469/97-ВР [1; 1997. – № 39. – Ст. 261]. Питання правового статусу сільськогосподарських кооперативів, проблеми їх створення й функціонування за нормами названого закону доволі детально вивчалися в аграрно-правовій літературі. Так, можна назвати наукові праці В.І. Семчика [6; 7], Н.І. Титової [4; 9], В.Ю. Уркевича [10], В.І. Федоровича [11], Я.З. Гаєцької-Колотило [2], О.В. Гафурової [3] та інших дослідників. Однак Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 20 листопада 2012 р., № 5495-VI [5], що набрав чинності 19 січня 2013 року, названий закон було викладено у новій редакції, яка поки що в науковій юридичній літературі не аналізувалася. Зазначене свідчить про новизну та актуальність теми даної наукової статті.

© Уркевич В.Ю., 2013

Мета даної статті – аналіз новел правового регулювання сільськогосподарської кооперації в Україні згідно із Законом «Про внесення змін до Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 20 листопада 2012 р., № 5495-VI (далі – Закон), порівняння його приписів із правовою регламентацією кооперації на селі, що існувала раніше.

Переходячи до основного викладу, зазначимо, що відповідно преамбули, Закон визначає правові, організаційні, економічні та фінансові особливості утворення і діяльності сільськогосподарських кооперативів. Загалом Закон містить усього 16 статей (на відміну від 38 у попередній редакції), які розподілені у шістьох розділах: загальні положення, сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи, сільськогосподарські виробничі кооперативи, держава і кооперація, право власності на пай, прикінцеві та перехідні положення. Охарактеризуємо окремі положення Закону.

Передусім у ст. 1 Закону наведено визначення термінів, що в ньому вживаються, а саме: кооперативні виплати у сільськогосподарському обслуговуючому кооперативі, правила внутрішньогосподарської діяльності кооперативу, сільськогосподарська кооперація, сільськогосподарський виробничий кооператив, сільськогосподарський кооператив, сільськогосподарський обслуговуючий кооператив, участь у господарській діяльності сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу. Так, сільськогосподарський кооператив визначено як юридичну особу, утворену фізичними та/або юридичними особами, які є виробниками сільськогосподарської продукції[2], що добровільно об'єдналися на основі членства для провадження спільної господарської та іншої діяльності, пов'язаної з виробництвом, переробкою, зберіганням, збутом, продажем продукції рослинництва, тваринництва, лісівництва чи рибництва, постачанням засобів виробництва і матеріально-технічних ресурсів членам цього кооперативу, наданням їм послуг з метою задоволення економічних, соціальних та інших потреб на засадах самоврядування. Порівняно із поняттям «сільськогосподарський кооператив», що існувало раніше у розглядуваній дефініції уточнено предмет та напрямки діяльності сільськогосподарських кооперативів, що слід визнати позитивним моментом. Однак у ньому бракує вказівки на пайовий характер майна сільськогосподарського кооперативу, а це є істотною ознакою будь-якого кооперативу.

[2] Статтею 1 Закону України «Про сільськогосподарський перепис» від 23 вересня 2008 р., № 575-VI [1; 2009. – № 9. – Ст. 115] виробники сільськогосподарської продукції визначаються як юридичні особи всіх організаційно-правових форм господарювання та їх відокремлені підрозділи, фізичні особи (фізичні особи - підприємці, домогосподарства), які займаються сільськогосподарською діяльністю, передбаченою класифікацією видів економічної діяльності, мають у володінні, користуванні або розпорядженні землі сільськогосподарського призначення чи сільськогосподарських тварин.

Сільськогосподарський виробничий кооператив зараз легально констатується як сільськогосподарський кооператив, що утворюється шляхом об'єднання фізичних осіб, які є виробниками сільськогосподарської продукції, для провадження спільної виробничої або іншої господарської діяльності на засадах їх обов'язкової трудової участі з метою одержання прибутку. Зазначимо, що як і в попередній редакції, у чинній нині залишилась вказівка на обов'язковість належності фізичних осіб – членів сільськогосподарського виробничого кооперативу до виробників сільськогосподарської продукції (щоправда у попередні редакції закону їх іменували «сільськогосподарськими товаровиробниками»). На недоречність цього неодноразово зверталася увага в аграрно-правових джерелах, адже фізичні особи й об'єднуються у виробничий кооператив саме з метою спільного виробництва сільськогосподарської продукції. Якщо ж вони вже мають статус сільськогосподарського товаровиробника (виробника сільськогосподарської продукції) і займаються виробництвом такої продукції, то втрачається сам сенс їх об'єднання у сільськогосподарський виробничий кооператив. Більше того, у наведеному понятті чомусь зникла вказівка на предмет діяльності такого кооперативу.

Істотно відрізняється наведене у Законі від визначення поняття «сільськогосподарський обслуговуючий кооператив», яке існувало раніше. Зараз він цілком логічно констатується як сільськогосподарський кооператив, що утворюється шляхом об'єднання фізичних та/або юридичних осіб – виробників сільськогосподарської продукції для організації обслуговування, спрямованого на зменшення витрат та/або збільшення доходів членів цього кооперативу під час провадження ними сільськогосподарської діяльності та на захист їхніх економічних інтересів.

Категорія «участь у господарській діяльності сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу», вміщена у ст. 1 Закону, в цілому відповідає аналогічному поняттю, що існувавшоло раніше, а поняття «кооперативні виплати у сільськогосподарському обслуговуючому кооперативі» закріплені у розглядуваному Законі вперше як повернення членам кооперативу частини попередньо надлишково сплаченої вартості наданих кооперативом послуг щодо їх фактичної вартості, які розподіляється за результатами фінансового року між його членами.

Інші терміни, що містяться у Законі, ним самим не визначені, проте вони вживаються у значенні, встановленому в Законі України «Про кооперацію» від 10 липня 2003 р., № 1087-IV [1; 2004. – № 5. – Ст. 35].

Стаття 2 Закону визначає законодавство, що регулює діяльність сільськогосподарських кооперативів. Це: Конституція України, Цивільний, Господарський, Податковий і Земельний кодекси України, інші нормативно-правові акти. А у її ч. 2 прямо зазначено, що загальні принципи, поняття та норми утворення, забезпечення функціонування, управління та ліквідації сільськогосподарського кооперативу і кооперативних об'єднань, контроль за їх діяльністю, права та обов'язки їх

членів, формування майна, фондів, цін і тарифів на продукцію та послуги, а також трудові відносини у таких кооперативах та об'єднаннях регулюються Законом України «Про кооперацію». Звідси можна зробити висновок, що законодавець зараз пішов шляхом уніфікації правового регулювання діяльності сільськогосподарських та інших видів кооперативів, оскільки така значна кількість питань функціонування сільськогосподарських кооперативів регламентується тепер нормами загального закону про кооперацію. Це вбачається, не зовсім виправданим, оскільки сільськогосподарські кооперативи мають істотні відмінності як у їх правовому статусі, так і при здійсненні господарської діяльності, що мають враховуватися законодавством.

Згідно зі ст. 3 Закону, за цілями, завданнями і характером діяльності сільськогосподарські кооперативи поділяються на такі типи (раніше – види): обслуговуючі та виробничі.

Вимоги до статуту сільськогосподарського кооперативу вміщено у ст. 4 Закону, за якою статут кооперативу розробляється відповідно до вимог ст. 8 Закону України «Про кооперацію», а Примірні статути сільськогосподарських кооперативів – центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної аграрної політики, тобто Міністерством аграрної політики та продовольства України. Нагадаємо, що свого часу названим Міністерством наказом від 26 червня 2003 р. № 191 «Про затвердження примірних статутів сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу» вже було затверджено Примірний статут сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу та Примірний статут сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу – агроторгового дому.

На відміну від попередньої редакції, зараз у Законі правовому статусу сільськогосподарських обслуговуючих і виробничих кооперативів присвячено окремі розділи. Так, ст. 5 Закону регламентує, що залежно від виду діяльності сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи поділяються на переробні, заготівельно-збутові, постачальницькі та інші. Надалі наводиться визначення їх поняття з вказівкою про те, що у разі поєднання кількох видів діяльності утворюються багатофункціональні кооперативи. У Законі підкреслено, що сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи надають своїм членам також інші послуги, зокрема технологічні, транспортні, меліоративні, ремонтні, будівельні, з ветеринарного обслуговування тварин і племінної роботи, бухгалтерського обліку та аудиту, науково-консультаційного обслуговування.

Закон містить окремі статті щодо членства в сільськогосподарських кооперативах. Так, згідно з ч. 1 ст. 6 Закону засновниками та членами сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів можуть бути юридичні та/або фізичні особи, які: а) є виробниками сільськогосподарської продукції; б) зробили вступний і пайовий внески у розмірах, визначених загальними зборами кооперативу; в) дотримуються вимог статуту; г)

мають право ухвального голосу; д) беруть участь у господарській діяльності кооперативу. На відміну від цього, членами сільськогосподарського виробничого кооперативу можуть бути виключно фізичні особи, які а) виявили бажання об'єднатися для спільної виробничої діяльності на засадах обов'язкової трудової участі та б) внесли вступний внесок і пай у розмірах, визначених статутом кооперативу (ч. 1 ст. 12 Закону).

Звернімо увагу, що на відміну від раніше діючого законодавства, яким визначалося, що засновниками сільськогосподарського кооперативу можуть бути виключно громадяни України та юридичні особи, зареєстровані в Україні, у даний час такої вимоги до них не встановлено. А користуючись загальними приписами ст. ст. 7 та 10 Закону України «Про кооперацію», можна підсумувати, що засновниками й членами сільськогосподарських кооперативів зараз можуть бути як громадяни України, так і іноземці та особи без громадянства, а також юридичні особи України та іноземних держав, які беруть участь у діяльності кооперативів через своїх представників.

Більше того, наведені у законі вимоги до засновників та членів сільськогосподарських кооперативів сформульовані не зовсім коректно. Вважаємо, що умовами дійсного членства в розглядуваних кооперативах мають бути: а) бажання об'єднатися у кооператив; б) вступний внесок у встановлених розмірах (пайові внески мають передаватися кооперативу вже після набуття членства в ньому); в) зобов'язання дотримуватися вимог статуту кооперативу; г) участь у діяльності кооперативу (трудову – у діяльності виробничого, у господарських операціях – у діяльності обслуговуючого). Додатковою умовою членства для фізичних осіб має бути досягнення ними 16 річного віку. Аналогічні вимоги мають висуватися й до засновників сільськогосподарського кооперативу.

З приводу припинення членства Закон містить лише один припис (ч. 3 ст. 6): членство в сільськогосподарському обслуговуючому кооперативі припиняється за умов, передбачених ст. 13 Закону України «Про кооперацію» (випадки добровільного виходу з нього, припинення трудової участі в діяльності виробничого кооперативу, несплати внесків у порядку, визначеному статутом кооперативу, смерті члена кооперативу – фізичної особи, ліквідації члена кооперативу – юридичної особи, припинення діяльності кооперативу), та у разі припинення участі в господарській діяльності сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу протягом двох років поспіль. Щодо сільськогосподарських виробничих кооперативів, то якихось спеціальних приписів стосовно припинення членства Законом не встановлено.

Щодо вступних та пайових внесків членів сільськогосподарських кооперативів Закон містить лише одну ст. 7, і стосується вона чомусь лише обслуговуючих кооперативів. Так, у ній вміщено загальновідомі положення, що вступні внески сплачуються членами сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу у порядку,

встановленому статутом, та зараховуються до неподільного фонду кооперативу. Пайовий же внесок члена сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу формується з його паю та додаткових паїв (як це некоректно вказано у Законі, насправді – з обов'язкового та додаткових пайових внесків). При цьому в обслуговуючих кооперативах розміри пайових внесків кожного члена мають визначатися пропорційно до його участі у господарській діяльності кооперативу відповідно до запланованого обсягу і вартості послуг, що надаються кооперативом, а у виробничих – в однакових для всіх членів розмірах. Асоційовані члени сільськогосподарських кооперативів здійснюють лише пайові внески.

З приводу внесків членів кооперативу, а також права власності кооперативу та майнових прав його членів (права на пай) Закон більше не містить жодних приписів. Щоправда, до нього включено ст. 14 під назвою «Право власності сільськогосподарського виробничого кооперативу», у якій, незважаючи на її назву, йдеться лише про права власності (користування) кооперативу на землю. Так, згідно з її ч. 1, право власності на землю може набуватися сільськогосподарським виробничим кооперативом шляхом внесення до пайового фонду земельних ділянок його членами, а також придбання земельних ділянок за договорами купівлі-продажу, дарування, міни, іншими правочинами. А ч. 2 розглядуваної статті уточнює, що право власності на землю та право користування земельною ділянкою набуваються сільськогосподарським виробничим кооперативом відповідно до Земельного кодексу України. Незважаючи на те, що свого часу Н.І. Титова звертала увагу на недостатність подібних приписів та відсутність належної правового регламентації земельних відносин у сільськогосподарських кооперативах у Земельному кодексі України [8, с. 75], нова редакція Закону ситуацію жодним чином не виправила.

Також слід згадати, що розділ V Закону, який іменується «Право власності на пай» (і це незважаючи на доведену науковцями неможливість паю перебувати у власності, бути об'єктом цього речового права), містить окрему ст. 16 «Процедура повернення пайового внеску у вигляді земельної ділянки члену кооперативу». Проте її зміст лише закріплює відоме і раніше положення, що у разі виходу, виключення з кооперативу чи ліквідації кооперативу фізична чи юридична особа, яка внесла свій майновий пай у кооператив у формі земельної ділянки, отримує його виключно у формі земельної ділянки, тобто в натурі (на місцевості). У разі ліквідації кооперативу майновий пай у формі земельної ділянки не може бути використаний для виплати заробітної плати працівникам, виконання зобов'язань перед бюджетом, банками та іншими кредиторами. Наведена норма не дає відповіді на давно назрілі запитання: земельна ділянка якого розміру має повертатися особі при припиненні членства; якої якості мають бути ґрунти, розташовані на такій земельній ділянці; яке цільове призначення повинні мати ці землі; як бути у тому випадку, коли кооператив просто не має землі, яку слід повернути

колишньому членові? Як і раніше, відкритими залишаються питання щодо документів, якими має опосередковуватися таке повернення землі й щодо правовстановлюючого документа, який має набути колишній член кооперативу на землю, отриману від нього. Питання ж передачі (й повернення) земельних пайових внесків у вигляді права користування землею, права на земельну частку (пай) Закон зовсім не регламентує.

Новелою Закону є запровадження у діяльність сільськогосподарських кооперативів нового локального правового акта, – правил внутрішньогосподарської діяльності кооперативу. Так, згідно зі ст. 1 Закону, ці правила є нормативним документом, що встановлює вимоги до провадження господарської та іншої діяльності кооперативу відповідно до законодавства й статуту кооперативу. Уточнюється це положення у ст. 8 Закону, згідно з якою правила внутрішньогосподарської діяльності сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу є нормативним документом кооперативу, що встановлює механізм та способи реалізації положень статуту кооперативу з урахуванням особливостей його господарської діяльності. Названі Правила повинні містити такі відомості: а) порядок організації надання послуг членам кооперативу відповідно до переліку видів його діяльності, визначеного статутом; б) вимоги стосовно документального оформлення зобов'язань членів кооперативу перед кооперативом щодо участі у його господарській діяльності; в) механізм визначення розміру додаткового паю кожного члена кооперативу та його сплати, загальної частки пайових внесків асоційованих членів у пайовому фонді кооперативу, розміру та нарахування кооперативних виплат у розрізі видів діяльності кооперативу; г) вимоги щодо ціноутворення та фінансових відносин; д) інші пов'язані з особливостями діяльності кооперативу положення, що не суперечать вимогам законодавства. Примірні правила внутрішньогосподарської діяльності сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу має розробити й затвердити Міністерство аграрної політики та продовольства України. Звернімо увагу на те, що названі Правила Законом передбачені чомусь лише для сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів.

Особливості господарської діяльності сільськогосподарських кооперативів визначені у ст. ст. 9 та 13 Закону. Очевидно, що законодавець намагався передусім «наповнити» реальним змістом проголошений неприбутковий статус обслуговуючих кооперативів. Так, ч. 1 ст. 9 Закону закріплено, що сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи здійснюють обслуговування своїх членів – виробників сільськогосподарської продукції, не маючи на меті одержання прибутку, і є неприбутковими організаціями. А їх неприбутковість діяльності визначається, виходячи із сукупності таких ознак: а) кооператив надає послуги тільки своїм членам; б) члени кооперативу несуть відповідальність за зобов'язаннями, взятими перед кооперативом щодо їх участі у господарській діяльності кооперативу; в) послуги надаються з метою зменшення витрат та/або збільшення доходів членів кооперативу.

Закон регламентує, що сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи не є власниками сільськогосподарської продукції, що вироблена, вирощена, відгодована, виловлена або зібрана (заготовлена) його членами – виробниками сільськогосподарської продукції. Власниками сільськогосподарської продукції, яка заготовляється, переробляється, постачається, збувається (продається) таким кооперативом, є його члени. Такий кооператив може мати у власності майно, відокремлене від майна своїх членів. Дохід сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу може формуватися за рахунок: а) надходжень від його членів у вигляді оплати за надані послуги у процесі виробництва, заготівлі, переробки, постачання сільськогосподарської продукції; б) коштів або майна, які надходять у вигляді пасивних доходів; в) субсидій (дотацій), отриманих з державного та/або місцевих бюджетів для підтримки сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, державних цільових фондів або в межах технічної чи благодійної, у тому числі гуманітарної, допомоги; г) інших не заборонених законом надходжень. При цьому підкреслюється, що надходження, одержані сільськогосподарським обслуговуючим кооперативом від збуту (продажу) сільськогосподарської продукції за дорученням членів цього кооперативу, не є його доходами.

Фінансовим результатом господарської діяльності (чистим доходом) кооперативу є різниця між доходами кооперативу від господарської діяльності та витратами на її провадження. Після виконання зобов'язань сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу та відшкодування збитків за минулі періоди залишок фінансового результату господарської діяльності кооперативу розподіляється загальними зборами у вигляді відрахувань до фондів кооперативу, кооперативних виплат його членам та нарахувань на паї членам кооперативу, у тому числі асоційованим.

Щодо виробничих кооперативів, то єдиною особливістю їх господарської діяльності, яка визначена Законом, є те, що ці кооперативи провадять господарську діяльність, основною метою якої є отримання прибутку, та реалізують свою продукцію за цінами, що встановлюються самостійно на договірних засадах з покупцем, і є суб'єктами підприємницької діяльності (ст. 13 Закону).

Окрім наведеного, Закон ще містить положення про кооперативні об'єднання сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів (ст. 10), припис щодо можливості реорганізації таких кооперативів лише в інший сільськогосподарський обслуговуючий кооператив, а кооперативного об'єднання – лише в інше кооперативне об'єднання (ст. 11), а також норми щодо державної підтримки обслуговуючих кооперативів. Так, у ст. 15 Закону визначено, що основними завданнями державної політики з підтримки сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів є створення сприятливих умов для їх утворення, становлення і розвитку шляхом формування сприятливої податкової, фінансово-кредитної, інвестиційної політики щодо діяльності сільськогосподарських

обслуговуючих кооперативів та їх членів, а також розроблення механізму їх державної підтримки. Державна підтримка таких кооперативів здійснюється відповідно до державних та регіональних програм за рахунок державного і місцевих бюджетів у порядку, встановленому законом.

Проведене дослідження дає змогу підсумувати, що нова редакція Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» істотно відрізняється від положень, які раніше регламентували правовий статус та діяльність сільськогосподарських кооперативів в Україні. Незважаючи на окремі позитивні моменти (уточнення ознак сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, вміщення норм щодо їх неприбуткового статусу), Закон не позбавлений багатьох вад. Не кажучи вже навіть про вжиття у ньому некоректних термінів (наприклад, «пай» замість «пайовий внесок», «право власності на пай» замість «права на пай» та ін.), Закон здійснив уніфікацію правового регулювання діяльності сільськогосподарських та інших видів кооперативів, що не можна визнати виправданим. Очевидним є необґрунтований ухил законодавця на розвиток в країні саме обслуговуючої кооперації на селі, і майже повне занедбання кооперації виробничої (про це свідчить, наприклад, поміщення у Законі спочатку розділу про сільськогосподарські обслуговуючі, а вже потім – про виробничі кооперативи, вміщення у Закон лише трьох статей щодо особливостей діяльності останніх, поширення заходів державної підтримки лише на обслуговуючі кооперативи). Закон так і не врегулював особливості членських відносин саме у сільськогосподарських кооперативах, фактично не висвітлив регламентування таких визначальних для даних суб'єктів відносин, як земельні, що виникають при передачі земельних пайових внесків та поверненні земельних паїв. Все це дає змогу зробити висновок про майбутню низьку ефективність дії значної кількості норм Закону й відсутність у ньому дієвих механізмів розвитку сільськогосподарської кооперації в Україні.

Перспективою подальших наукових розвідок у напрямі порушених проблем може бути використання отриманих результатів у майбутніх дослідженнях, а також характеристика окремих аспектів функціонування сільськогосподарських кооперативів за законодавством України.

Список літератури:

1. Відомості Верховної Ради України.

2. Гаєцька-Колотило Я.З. Організаційно-правові форми сільськогосподарської кооперації в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Я.З. Гаєцька-Колотило. – К., 2003. – 22 с.

3. Гафурова О.В. Сільськогосподарські виробничі кооперативи: права та обов'язки членів: моногр. / О.В. Гафурова. – К. : Изд-во МАУП, 2006. – 200 с.

4. Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України : наук.-навч. посіб. / за ред. Н.І. Титової. – Львів : Вид-во ПАІС, 2005. – 368 с.

5. Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Ст. 148.
6. Семчик В. Кооперація – шлях відродження села / В. Семчик // Голос України. – 2003. – № 72 (3072). – С. 18, 19.
7. Семчик В.І. Організаційно-правові засади діяльності сільськогосподарської кооперації / В.І. Семчик // Правова держава: Щоріч. наук. пр. – К. : Ін Юре, 1998. – Вип. 9. – С. 208–214.
8. Титова Н. Новий земельний кодекс України: позитивні та негативні аспекти / Н. Титова // Право України. – 2002. – № 4. – С. 70–76.
9. Титова Н. Права членів сільськогосподарських кооперативів: тенденції та проблеми їх законодавчого забезпечення / Н. Титова // Право України. – 2000. – № 2. – С. 25–27.
10. Уркевич В.Ю. Становлення сільськогосподарських кооперативів в умовах ринкової економіки України: деякі правові аспекти: монографія / В.Ю. Уркевич. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2004. – 120 с.
11. Федорович В.І. Правове регулювання створення, реорганізації і ліквідації сільськогосподарських кооперативів: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В.І. Федорович. – Львів, 1998. – 18 с.

В статье осуществлен анализ положений новой редакции Закона Украины «О сельскохозяйственной кооперации», которая вступила в силу 19 января 2013 года. Охарактеризовано содержание Закона, проведено сравнение его отдельных положений с правовым регулированием сельскохозяйственной кооперации, существовавшим ранее.

Кооператив, сельскохозяйственный кооператив, сельскохозяйственный производственный кооператив, сельскохозяйственный обслуживающий кооператив.

The article presents the analysis of the provisions of the new Law of Ukraine «On Agricultural Cooperation», which entered into force on 19 January 2013. Characterized by the content of the law, a comparison of the individual provisions of the legal regulation of agricultural cooperation that existed previously.

Cooperatives, agricultural cooperative, agricultural production cooperative, agricultural service cooperative.

УДК 349.42:316.42

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ КУЛЬТУРИ НА СЕЛІ

О.В. ГАФУРОВА, ***кандидат юридичних наук, доцент, Національний університет біоресурсів і природокористування України***

Стаття присвячена дослідженню нормативно-правового регулювання розвитку культури у сільські місцевості. Особлива увага приділяється проблемі утримання закладів культури на селі та їх кадровому забезпеченню.

Соціальна інфраструктура села, заклади культури, базова мережа, сільські бібліотеки, клубні заклади, працівники культури.

За всі часи свого існування село завжди залишалось колискою духовної культури української нації. На сьогодні мешканці села значно обмежені у доступі до комп'ютерних технологій, освітянських, культурних та професійних програм.

З метою забезпечення прав громадян на отримання якісних послуг, які надаються закладами культури, законодавством встановлені державні соціальні нормативи у цій сфері. До них включаються: перелік та обсяг безоплатних послуг, які надаються населенню; показники якості надання населенню послуг; нормативи забезпечення населення закладами, підприємствами, організаціями та установами культури (ст. 13 Закону України **«**Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5 жовтня 2000 р.). Як зазначається у науковій літературі, кількість закладів культури у сільській місцевості в декілька разів перевищує аналогічний показник в містах, але якість відповідних послуг в сільських бібліотеках та клубах, їх пропускна здатність, відсоток охоплення населення не можуть навіть порівнюватись з міськими [1, с. 166]. Проблеми з фінансуванням, неукомплектованість цих закладів спеціалістами, неспроможність значної частини сільського населення дістатись закладу культури, а також сплатити ринкову вартість послуги, призводить до нереалізованості культурних прав селянами. Тому, особливої уваги заслуговує вирішення проблеми збереження, відродження і розвитку традиційної культури.

Мета цієї статті полягає у досліджені нормативно-правового регулювання розвитку культури у сільські місцевості. Особлива увага приділяється проблемі утримання закладів культури на селі та їх кадровому забезпеченню.

Серед наукових розробок, присвячених дослідженю соціальної сфери села, у тому числі розвитку культури, необхідно виділити праці

© Гафурова О.В., 2013

провідних науковців у галузі аграрного права, таких як В.М. Єрмоленко, М.І. Козиря, О.О. Погрібний, А.М. Статівка, Н.І. Титова, В.З. Янчук та інші.

За радянських часів забезпеченням культурних потреб селян мали опікуватись сільськогосподарські підприємства. Слід звернути увагу, на те, що у важкі воєнні часи держава зобов'язувала колгоспи дбати про розвиток культури на селі. Так, у постанові РНК РРФСР «Про заходи щодо покращення роботи хат-читален, сільських клубів та районих будинків культури і бібліотек» від 30 листопада 1944 р. вказувалось, що колгоспам необхідно, виходячи з власних економічних можливостей, спрямовувати частину на будівництво, ремонт та облаштування культурно-просвітницьких установ [2, с. 230]. Радянська держава приділяла значну увагу розвитку мережі соціально-культурних закладів на селі. Так, у період 60–80-х років дев'ять з кожних десяти клубних новобудов в Україні припадали на сільську місцевість. Причому, якщо до 60-х років основною культурною новобудовою в сільській місцевості був клуб, то в наступні роки на його місце постає палац або будинок культури [3, с. 21]. Зазначені заходи дійсно призвели до поліпшення статистичних показників, але якість послуг, які отримували сільські мешканці продовжувала залишатись низькою.

У результаті аграрної реформи була втрачена значна кількість бібліотек, клубів, інших закладів культури. Територіальні громади в цілому позбулися значної частини соціальної інфраструктури, за допомогою якої формується культурно-освітній рівень і світогляд суспільства. В рекомендаціях парламентських слухань «Про збереження та цільове використання об'єктів соціально-культурного призначення в процесі зміни форми власності суб'єктів господарювання, що їх утримують», схвалених Постановою Верховної Ради України від 22 червня 2004 р. № 1826–IV, зазначається, що основними причинами, які зумовили такий стан, є відсутність концепції розвитку соціально-культурної сфери держави в цілому та окремих регіонів, недостатність правового забезпечення для створення дієвого механізму збереження об'єктів цієї сфери, дефіцит коштів місцевих бюджетів на їх утримання та функціонування, а також незначні обсяги фінансової допомоги з боку держави на ці цілі.

Основною проблемою на селі залишається проблема матеріально-технічного та фінансового забезпечення закладів культури. Зважаючи на практичну відсутність коштів в бюджетах місцевих рад, у сільській місцевості відбувався процес інтенсивного закриття об'єктів соціально-культурного призначення. На цю проблему неодноразово зверталась увага законодавця.

З метою підвищення ролі клубних закладів, збереження й подальшого розвитку культурної інфраструктури українського суспільства та створення сприятливих умов для задоволення культурних потреб громадян України, був прийнятий Указ Президента України «Про державну підтримку клубних закладів» від 21 березня 2000р. № 485. Ним передбачалось, що Кабінет Міністрів України має забезпечити

збереження та функціонування клубних закладів у сільській місцевості, що передаються з балансів колективних сільськогосподарських підприємств, промислових підприємств до комунальної власності (п. 1). Зупинити процес закриття, а також відновити діяльність раніше закритих і відкрити нові заклади соціально-культурного призначення передбачалося Державною програмою розвитку соціальної сфери села, затвердженою Указом Президента України від 15 липня 2002 р. № 604 (Р. І). Постановою Верховної Ради України від 6 вересня 2005 р. № 2794, було встановлено, що є неприпустимим закриття у тому числі шкіл, клубів, інших об'єктів соціально-культурного призначення в сільській місцевості без відповідного рішення територіальної громади (п. 1). Крім того, постановою Верховна Рада України від 8 лютого 2012 р. № 4356–VI запроваджено мораторій на закриття державних і комунальних закладів культури у сільській місцевості. Кабінету Міністрів України доручено вжити невідкладних заходів щодо зміни умов фінансування державних і комунальних закладів культури у сільській місцевості (п. 2). Тим не менш, не дивлячись на вказані заходи, зазначені процеси на селі продовжуються.

Звісно надання культурних послуг населенню на рівні державних соціальних стандартів має здійснюватись за умови фінансування вказаних об’єктів з Державного і місцевих бюджетів. Для їх належного утримання необхідне також налагодження співпраці між органами місцевого самоврядування і приватними інвесторами. Місцеві ради повинні створювати максимально сприятливі умови для залучення приватних інвестицій в соціальний розвиток села, зокрема шляхом надання суб'єктам господарювання можливостей щодо отримання певної вигоди (за рахунок набуття прав на земельні ділянки, природні ресурси, встановлення пільгового режиму оподаткування тощо), а також за рахунок реалізації нематеріальних інтересів інвесторів [4, с. 191] (моральне стимулювання). Заохочувати сільськогосподарські підприємства до участі у державно–приватному партнерстві.

З метою забезпечення розвитку культури та доступу громадян до культурних благ, Законом України «Про культуру» від 14 грудня 2010 р. передбачено формування базової мережі закладів культури. На органи місцевого самоврядування у сільській місцевості законодавством покладено обов’язок щодо формування базової мережі закладів культури місцевого рівня. До них належать комунальні заклади культури (бібліотеки, музеї, галереї, заповідники, виставкові зали, мистецькі колективи, кінотеатри, кіновідеопрокатні підприємства, об'єднання, палаци і будинки культури, інші клубні заклади, заклади освіти сфери культури, початкові спеціалізовані мистецькі навчальні заклади, парки культури та відпочинку тощо) (п. 2 ст. 23 вищезазначеного Закону). Існуючі заклади комунальної форми власності автоматично включено до базової мережі закладів культури місцевого рівня (п. 2 ст. 22 та п. 2 ст. 23). Також Законом України «Про культуру» встановлені гарантії щодо

збереження базової мережі закладів культури**.** Так, виключення закладів культури з базової мережі можливе лише за погодженням із Міністерством культури України (п. 3 ст. 22). Крім того, заклади культури, що забезпечують державні соціальні нормативи у сфері обслуговування населення закладами культури, не підлягають приватизації (п. 3 ст. 20).

Переліки закладів культури базової мережі місцевого рівня затверджують місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (п. 1 ст. 24 Закону України «Про культуру»). Вони формується на підставі Порядку формування базової мережі закладів культури, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2012 р. № 984. Чисельність та структура базової мережі закладів культури визначається та регулюється постановами Кабінету Міністрів України «Про мінімальні соціальні норми забезпечення населення України публічними бібліотеками» від 30 травня 1997 р. № 510 та «Про норми забезпечення населення клубними закладами» від 12 листопада 1998 р. № 1175. Так, у населених пунктах з кількістю жителів від 500 чоловік до 3 тис. чоловік повинна діяти як мінімум одна загальнодоступна бібліотека на території сільської (селищної) ради; у населених пунктах з числом жителів понад 3 тис. чоловік – одна бібліотека на 3–5 тис. чоловік. На території кожної сільської, селищної, міської ради має функціонувати як мінімум один (базовий) клубний заклад. Причому у населених пунктах з чисельністю менше ніж 500 осіб, має бути клуб на 100–150 місць; до 1000 осіб – 150–200 місць. У населених пунктах з кількістю жителів до 200 чоловік запроваджується культурне обслуговування жителів базовим або найближчим клубним закладом; з кількістю жителів понад 200 чоловік, розташованих далі ніж 5 кілометрів від базового (найближчого) клубного закладу, має діяти свій клубний заклад. Зазначені нормативи є орієнтовними і гарантують мінімальну кількість вказаних закладів, які мають діяти на тій чи іншій території або населеному пункті. За рішенням місцевих громад і за наявності коштів в місцевих бюджетах, вони можуть діяти і в поселеннях з меншою кількістю жителів. Так, у Віднові, що поблизу Львова, лише 450 мешканців. За нормами, аби мати книгозбірню – треба півтисячі селян. Коли бібліотеку вирішили закривати, за неї заступилася кожна хата [5].

Крім того, як слушно звертається увага у економічній літературі, зазначені нормативи повинні враховувати необхідність поступового вирівнювання села з містом не тільки за кількістю, а й за якістю послуг, які отримують селяни. Щоб реалізувати цю вимогу, значення багатьох нормативів для сільської місцевості мають бути вищими, ніж для міських поселень [6, с. 137]. Відповідно, необхідною стає розробка таких нормативів саме для сільської місцевості, виходячи із тих особливостей, що існують у сільському способі життя та тих реалій, які склались на селі в процесі реформування.

Для того, щоб зберегти культурні традиції нашого народу, держава має забезпечити подальший розвиток закладів культури, запровадити

нові форми їх діяльності, сприяти широкому доступу до зазначених закладів сільських жителів з наданням пільг малозабезпеченим верствам; сприяти збереженню та активному пропагуванню історико-культурної спадщини; поліпшити кадрове забезпечення закладів культури (п. 8 Р.ІІ Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 1997 р. № 1158).

Серед усіх закладів культури особливе місце займають сільські бібліотеки. Вони найбільш наближені до місцевої громади, є доступними та безкоштовними установами. Кількість користувачів сільськими бібліотеками, незважаючи на суттєві темпи скорочення цих закладів, зменшилася лише на 2–3%, що свідчить про необхідність збереження цих бібліотек. Вони залишаються в своїй більшості єдиними культурно-інформаційними закладами у сільській місцевості [7, с. 6]. Для забезпечення конституційного права кожного жителя села на доступ до інформації, нагальним є вирішення питання матеріально-технічного оснащення бібліотек та впровадження інформаційних технологій. Для повноцінної роботи будь-якій публічній бібліотеці потрібне комп'ютерне оснащення. Проблема може і має бути розв'язана в загальнодержавному масштабі шляхом розробки та реалізації Всеукраїнської програми автоматизації всієї мережі публічних бібліотек [8, с. 182–183].

Що стосується діяльності закладів клубного типу[2], то їх мережа на селі поступово починає відновлюватися. Особливої популярності сьогодні набули культурно-дозвіллєві комплекси. Наприклад, у Рівненській області діє 353 таких комплексів. Створювали їх спільно управління культури, освіти та науки, у справах сім'ї та молоді, фізкультури, спорту та туризму, районні державні адміністрації, центри зайнятості і, звичайно ж, сільські територіальні громади [5]. Метою комплексів є створення цілісної системи обслуговування сільського населення закладами культури, освіти, спорту. Вони сприяють залученню людей до аматорської творчості, раціональному відпочинку, підвищенню рівня знань, якості та ефективності культурно-освітньої роботи, дозвіллєвих заходів.

Якість послуг, що надається закладами культури залежить не тільки від їх технічного оснащення, а, насамперед, від тих спеціалістів, які працюють у цій сфері. Істотним недоліком в організації культурного життя села є укорінена недооцінка значущості праці і низька заробітна плата працівників клубних установ, бібліотек, кінотеатрів [9, с. 82]. Чинне законодавство дає широке трактування поняття «працівник культури» (працівник у сфері культури). Це професійний творчий працівник або працівник закладу культури чи інша фізична особа, яка провадить

[2] До закладів культури клубного типу відносяться: будинки і палаци культури, клуби, народні доми, клуби технічної та художньої творчості, клуби-бібліотеки, центри дозвілля, клуби-кафе, культурно-спортивні центри тощо (п. 6 Примітки до постанови Кабінету Міністрів України від 12 листопада 1998 р. № 1775).

діяльність у сфері культури (ст. 1 Закону України «Про культуру»). Для них законодавством встановлено ряд гарантій, зокрема таким працівникам держава забезпечує роботу на повну тарифну ставку (п. 2 ст. 29 Закону України «Про культуру»). Вирішення цього питання є особливо актуальним, адже практика переведення працівника культури на неповний робочий день в сільській місцевості стала звичайною. Окрім цього, передбачено надбавки і доплати за вислугу років, почесне звання тощо; допомогу на оздоровлення, вирішення соціально-побутових питань. Зазначені категорії осіб, а також пенсіонери з їх числа, мають право на безоплатне отримання у власність земельної ділянки у разі: приватизації земельних ділянок, які перебувають у їх користуванні; одержання земельних ділянок із земель державної і комунальної власності (ст. 118 Земельного кодексу України). Крім того, працівники культури мають право на отримання земельної частки (паю) в процесі приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій. Вони безоплатно одержують у власність земельні ділянки в межах земельної частки (паю) працівника сільськогосподарського підприємства, установи та організації, розташованих на території відповідної ради, але не більше норм безоплатної передачі земельних ділянок громадянам, встановлених законом для ведення особистого селянського господарства (ст. 25 вищезазначеного кодексу). Держава також забезпечує відповідно до законодавства безоплатне користування житлом з опаленням і освітленням у межах установлених норм[3]. Але, кваліфіковані спеціалісти все ж таки не поспішають їхати на село. Тому, сьогодні держава має створювати умови заохочення таких працівників до роботи і проживання на селі. Це можуть бути заходи, спрямовані на отримання безкоштовного житла або пільгових кредитів. Так, наприклад, за радянських часів з метою закріплення спеціалістів у сільських закладах культури молодим спеціалістам, які мали спеціальну освіту і призначались на роботу в заклади культури і кіномережі сільської місцевості, Соцжилбанк міг надати кредит у сумі 1000 крб. на строк до п'яти років на господарське обзаведення [10, с. 168].

Іншою важливою проблемою є створення умов для відродження осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел. Територія, у межах якої історично склався і розвивається відповідно до самобутніх традицій народний художній промисел є осередком народного художнього промислу. Такі осередки визначаються рішенням Міністерства культури України за поданням місцевих органів виконавчої влади та за погодженням з Національною академією наук України і відповідними творчими спілками (ст. 7 вищезазначеного закону). На жаль, до цих пір в

[3] ***На підставі постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення норм користування житлово-комунальними послугами громадянами, які мають пільги щодо їх оплати» від 1 серпня 1996 р. № 879***

Україні не запроваджено єдиного реєстру осередків народного художнього промислу, хоча їх виявлення, обстеження, облік і охорона мала б здійснюватись Міністерством культури України, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Для збереження і розвитку народних художніх промислів, їх осередки, що потребують особливої охорони, Кабінетом Міністрів України можуть бути визнані заповідними територіями народних художніх промислів, охорона і державна підтримка яких здійснюються відповідно до закону (ст. 7 Закону України «Про народні художні промисли») Проте, зазначені території так і не були створені. Хоча, в Україні територіально сформувалися школи традиційного народного мистецтва: Опішня, Решетилівка, Косів, Богуслав, Гаваречина, Петриківка, Дігтярі, Глиняни, Клембівка, які прославили Україну на весь світ.

Зважаючи на вищезазначене, можна погодитись із висновками фахівців, що формування єдиного культурного середовища на селі зумовлює: максимальне збереження існуючого фонду, ресурсне та кадрове його поліпшення, раціональне забезпечення кожного мешканця села послугами культурного спрямування відповідно до установлених стандартів; розвиток культурних центрів, музеїв, парків, заповідників, сприяння широкому доступу до них сільських жителів з наданням пільг малозабезпеченим верствам населення; пошук та запровадження на рівноправних засадах нових форм культурної діяльності, зокрема центрів дозвілля, клубів відпочинку, підліткових клубів, осередків з вивчення фольклору, відновлення обрядового святкування релігійних свят тощо [11, с. 201–202].

Слід звернути увагу на те, що законодавство, яким регулюються відносини у культурній сфері на селі, практично не містить чіткого механізму реалізації та фінансового забезпечення. На наш погляд, важливим є прийняття Державної програми розвитку культури на селі, яка б сприяла комплексному вирішенню зазначених проблем.

Список літератури:

1. Лісовий А.В. Державне регулювання розвитку сільських територій / А.В. Лісовий. – К. : Дія, 2007. – 400 с.

2. Комментарий к Примерному Уставу колхоза // под. ред. М.И. Козыря. – М. : «Юрид. Лит.», 1972. – 304 с.

3. Кривчик Г.Г. Соціальний розвиток українського села у 60–80-ті рр. XX ст. : автореф. дис. … доктора історичних наук : 07.00.01. – Д. : Дніпропетровський національний ун-т, 2002. – 32 с.

4. Єрмоленко В.М. Правові проблеми залучення інвестицій у соціальний розвиток села / В.М. Єрмоленко // Інвестиційна діяльність у сільському господарстві : правові питання : монографія / за ред. В.І. Семчика. – К. : ТОВ Видавництво «Юридична думка», 2008. – С. 181–206.

5. Стан, проблеми та перспективи розвитку державних закладів культури на селі (оглядова довідка за матеріалами преси) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mincult.kmu.gov.ua (дата звернення : 11.03.2013).

6. Прокопа І.В. Соціальна інфраструктура села : формування нового механізму розвитку / І.В. Прокопа. – К. : Інститут економіки НАН України, 1996. – 172 с.

7. Яворівський В. Розвиток сільських бібліотек як інформаційних і культурних центрів / В. Яворівськй (За результатами слухань у Комітеті, що відбулися 18 травня 2011 р.) // Бібліотечна планета. – 2011. – № 3 (53). – С. 6–7.

8. Статівка А.М. Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні / А.М. Статівка. – Х. : Право, 2007. – 208 с.

9. Чичкин А.В. Правовое регулирование социального развития села : монография / А.В. Чичкин. – М. : Издательский дом «Право и государство», 2005. – 216 с.

10. Примірний статут колгоспу : науково-практичний коментар / За ред. В.З. Янчука. – К. : Урожай, 1988. – 304 с.

11. Соціальна інфраструктура села : навчальн. посіб. / за ред. П.Т. Саблука, М.К. Орлатого. – К. : Інститут аграрної економіки УААН, 2002. – 465 с.

Статья посвящена исследованию нормативно правового регулирования развития культуры в сельской местности. Особое внимание уделяется проблеме содержания заведений культуры на селе и их кадровому обеспечению.

Социальная инфраструктура села, учреждения культуры, базовая сеть, сельские библиотеки, клубные заведения, работники культуры.

The article is devoted to research of normatively and legal adjusting of culture development in a countryside. The special attention is paid to the problem of maintenance of rural cultural institutions and their skilled staff.

Countryside social infrastructure, cultural institutions, base network, rural libraries, club establishments, workers of culture.

УДК 349.42:368.5

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХУВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ З ДЕРЖАВНОЮ ПІДТРИМКОЮ

І.В. ГОРІСЛАВСЬКА, ***кандидат юридичних наук, доцент,***
І.В. БОНДАРЧУК, ***студентка 5 курсу юридичного факультету,***
Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті на основі аналізу нормативно-правових актів, що регулюють страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою, досліджуються проблемні позиції та пропонуються способи усунення колізій у правовому регулюванні цього питання.

Страхування, страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою.

Агропромисловий комплекс України є одним із пріоритетних напрямів для запровадження механізмів державної підтримки з метою поліпшення економічних показників держави в цілому. Страхування, як один із найбільш ефективних способів управління ризиками, надає змогу вигідно поєднувати інтереси всіх учасників ринку аграрного страхування та реалізується через аграрні страхові правовідносини [1, с. 28–29], що мають свій набір характерних рис, який відрізняє їх від інших видів зобов'язальних правовідносин.

Правові засади страхування у агропромисловому комплексі досліджувались науковцями економічного спрямування, зокрема: В.Д. Базилевичем, К.С Базилевичем, О.Д. Вовчак, Ю.М. Дьяковою, С.С. Осадцем та іншими. Науково-теоретичним підґрунтям нашого дослідження стали праці таких відомих вітчизняних учених-правознавців у галузі аграрного права, як Н.О. Багай, В.М. Єрмоленко, В.П. Жушман, І.І. Каракаш, Т.Г. Ковальчук, П.Ф. Кулинич, В.Ю. Малий, А.М. Мірошниченко, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич, Н.І. Титова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга, В.З. Янчук та інші.

Метою цієї статті є дослідження колізій правового регулювання страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою.

Теоретично нині діють три варіанти добровільного сільськогосподарського страхування. Перший варіант має особливості лише щодо урожаю сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень. Другий варіант – страхування сільськогосподарських тварин, птиці, кролів, хутрових звірів, бджолосімей, риби та інших водних живих

© Горіславська І.В., Бондарчук І.В., 2013

ресурсів і тваринницької продукції. Третій охоплює страхування будівель, споруд, сільськогосподарської техніки, інших матеріальних цінностей. Проте державна підтримка, що запроваджується Законом України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» [2] стосується лише перших двох варіантів. І лише озима пшениця визнавалась як сільськогосподарська культура, на яку у 2012 р. надавалася компенсація вартості страхових платежів (премій) відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку та умов надання сільськогосподарським товаровиробникам державної підтримки у страхуванні сільськогосподарських культур шляхом здешевлення страхових платежів (премій) і переліку сільськогосподарських культур та видів страхових ризиків (продуктів), на які у 2012 році надається компенсація вартості страхових платежів (премій)» [3].

Страхування урожаю сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень здійснюється на випадок заподіяння збитку внаслідок настання подій (страхових ризиків), передбачених стандартним страховим продуктом.

При страхуванні урожаю сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень страхова вартість урожаю розраховується шляхом множення площі посіву сільськогосподарських культур і посадок багаторічних насаджень на середню врожайність за останні п’ять років, що передують року страхування, та множення на ціну одиниці вирощеної продукції, встановлену для цілей страхування центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну аграрну політику.

Середня врожайність розраховується за даними про фактичний збір вирощеної продукції з одного гектара у центнерах за останні п’ять років, що надаються сільськогосподарським товаровиробником. У разі якщо сільськогосподарський товаровиробник здійснює свою діяльність менше п’яти років, рівень врожайності для розрахунку страхової вартості визначається відповідно до середніх даних по району, в якому розташовані посіви сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень, що підлягають страхуванню.

Ціна одиниці вирощеної продукції розраховується та доводиться до відома страховиків та страхувальників Міністерством аграрної політики та продовольства України.

Державна підтримка надається сільськогосподарським товаровиробникам, які: здійснюють виробництво сільськогосподарської рослинницької продукції на території України; уклали зі страховиком договір страхування сільськогосподарської рослинницької продукції з державною підтримкою від сільськогосподарських виробничих ризиків (далі – договір страхування); сплатили страховику страховий платіж за договором страхування у розмірах, розрахованих виходячи із стандартних страхових продуктів; не перебувають на стадії ліквідації та стосовно яких

не порушено справу про банкрутство; не мають прострочену більш як на шість місяців заборгованість перед державним (місцевим бюджетом) та Пенсійним фондом України [3].

Страхування сільськогосподарських культур з державною підтримкою може здійснюватися на весь період вирощування (страховий продукт 1), на період перезимівлі (страховий продукт 2), на весняно-літній період (страховий продукт 3) у разі: вимерзання, випрівання, випирання, льодової кірки; заморозків у повітрі в період формування репродуктивних органів озимої пшениці; граду, удару блискавки; землетрусу; лавини, земельного зсуву, земельного або земельно-водного селю; сильного вітру, пилової бурі, шквалу, смерчу, суховію, видування; сильного дощу, тривалих дощів, повені, паводка, вимокання; посухи у весняно-літній період; зимової посухи або зневоднення на землях, які підлягають примусовому зрошенню або заводненню, ґрунтової кірки, випадіння рослин; епіфітотійного розвитку хвороб рослин; епіфітотійного розмноження шкідників рослин; вторинних хвороб рослин; зневоднення на землях, які підлягають примусовому зрошенню або заводненню, ґрунтової кірки, випадіння рослин; протиправних дій третіх осіб стосовно сільськогосподарських культур.

Нормативне визначення наведених сільськогосподарських ризиків встановлено Національним класифікаттором ДК 019:2010 «Класифікатор надзвичайних ситуацій» (КНС) (далі – Класифікатор) – одним зі складників комплексу національних класифікаторів та розроблено на виконання постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями» (далі – Постанова) [4] і затверджено Наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 11 жовтня 2010 р. № 457). Ведення ДК 019:2010 здійснює Всеукраїнський науково-дослідний інститут цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру МНС України. Визначені цим Класифікатором надзвичайні ситуації є критеріями визнання ризиків катастрофічними. При цьому катастрофічними ризиками визнаються ризикові обставини, які спричиняють пошкодження або знищення більш як 30 відсотків площ рослинницької продукції, що застраховані відповідно до Закону України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» [2]. Однак Постанова, розмежовуючи надзвичайні ситуації на рівні, робить прив’язку до розміру завданих збитків, кількості постраждалих осіб та інше, що неоднозначно співвідноситься із визначенням катастрофічних ризиків. В свою чергу це може призвести до колізії правових норм та ускладнить процес оплати страхових премій для сільськогосподарських товаровиробників.

Для страхування сільськогосподарських культур з державною підтримкою страхувальники подають заявку, що передається Аграрному страховому пулу та головним управлінням агропромислового розвитку

обласних держадміністрацій, за формою, встановленою Мінагрополітики, страховикам та її копію – Міністерству аграрної політики та продовольства Автономної Республіки Крим, управлінню агропромислового розвитку районної держадміністрації та Севастопольській міській держадміністрації у такі строки: для страхового продукту 1 – до 1 жовтня; для страхового продукту 2 – до 15 вересня; для страхового продукту 3 – до 1 березня [3].

Для здійснення компенсації страхових платежів Мінагрополітики утворює комісію з питань надання державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам шляхом здешевлення страхових платежів на 50 % вартості страхового платежу. Для отримання права на компенсацію страхового платежу сільськогосподарські товаровиробники подають протягом п'яти робочих днів після укладення договору страхування до комісій заяву за встановленою Мінагрополітики формою і такі документи:

– копію договору страхування, засвідчену страхувальником;

– копії розрахунково-платіжних документів, що засвідчують суму фактично сплачених страхових платежів;

– довідку про банківські реквізити страхувальника;

– довідку про відсутність (наявність) заборгованості з податків і зборів (обов'язкових платежів) [3].

При страхуванні урожаю сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень збитком є втрати страхувальника від недобору (недоотримання) урожаю в результаті повної або часткової загибелі (втрати, пошкодження) посівів (посадок) та/або урожаю внаслідок настання страхового випадку. Недобір (недоотримання) урожаю визначається як різниця між страховою вартістю урожаю, вказаною в договорі страхування, і вартістю фактично отриманого після настання страхового випадку урожаю.

Обсяг отриманого урожаю визначається за документами його зберігання та/або реалізації страхувальником. Обсяг отриманого урожаю може бути визначений на підставі оцінки, здійсненої на полі страхувальником і страховиком перед збиранням урожаю (біологічна врожайність). Така оцінка здійснюється в обов'язковому порядку на вимогу будь-якої із сторін договору страхування. У разі залучення до оцінки третьої сторони оплата здійснюється стороною, яка вимагала оцінки.

У разі пересівання або підсіву, здійснених з попереднім повідомленням страховика, витрати на ці роботи включаються в розрахунок збитку. Страховик зобов'язаний відповідно до умов договору страхування виплатити страхове відшкодування в обсязі витрат на пересівання або підсів, але не більше страхової суми, до виконання вказаних робіт. Із суми страхового відшкодування, на яку має право страхувальник, вираховуються виплати, здійснені страховиком за пересівання або підсів, і виплачені раніше суми страхового відшкодування.

Розрахунок збитку проводиться страховиком на підставі заяви страхувальника про виплату страхового відшкодування відповідно до умов договору страхування і зазначається страховиком у страховому акті. У разі розбіжностей при визначенні причин і розміру збитку страхувальник і страховик мають право провести незалежну експертизу. Така експертиза проводиться за рахунок сторони, яка вимагала її проведення.

Другий вид добровільного сільськогосподарського страхування, а саме: страхування сільськогосподарських тварин, птиці, кролів, хутрових звірів, бджолосімей, риби та інших водних живих ресурсів і тваринницької продукції, теж передбачає можливість отримання державної компенсації страхових платежів на випадок завдання збитку внаслідок настання подій (страхових ризиків), передбачених стандартним страховим продуктом.

Страхова вартість сільськогосподарських тварин, птиці, кролів, хутрових звірів, бджолосімей, риби та інших водних живих ресурсів і тваринницької продукції визначається виходячи з ціни одиниці продукції, розрахованої Міністерством аграрної політики та продовольства України.

Сільськогосподарські тварини можуть прийматися на страхування за описом або без опису – за загальною кількістю голів у групах [2].

При страхуванні сільськогосподарських тварин за описом загальна страхова вартість тварин визначається шляхом складання страхової вартості усіх застрахованих сільськогосподарських тварин. При страхуванні сільськогосподарських тварин без опису загальна страхова вартість тварин визначається шляхом складання вартості тварин у кожній групі. При цьому вартість тварин у групі визначається шляхом множення середньої вартості однієї тварини у групі на загальну кількість голів у групі.

При страхуванні сільськогосподарських тварин, птиці, кролів, хутрових звірів, бджолосімей, риби та інших водних живих ресурсів і тваринницької продукції збитком є втрати страхувальника від загибелі або вимушеного забою (знищення), травматичного пошкодження або захворювання сільськогосподарських тварин, птиці, кролів, хутрових звірів, бджолосімей, риби та інших водних живих ресурсів і тваринницької продукції, а також втрати від недобору (недоотримання) продукції бджільництва внаслідок настання страхового випадку. Збиток при страхуванні сільськогосподарських тварин, птиці, кролів, хутрових звірів, бджолосімей, риби та інших водних живих ресурсів і тваринницької продукції визначається виходячи з їх страхової вартості. При цьому збиток зменшується на вартість придатної до використання або реалізації продукції (м’ясо, шкура, шерсть, субпродукти тощо) [3].

Якщо страхування тварин здійснювалося без опису і на дату страхової події загальна кількість тварин даного виду та віку у групі виявилася більшою, ніж було застраховано, розмір збитку визначається пропорційно до загальної кількості застрахованих тварин у групі та фактичної кількості тварин даного виду і віку на дату страхової події.

Добровільність страхування сільськогосподарських тварин запроваджена Законом України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою». Відповідні зміни були внесені у Закон України «Про страхування», а саме: серед видів обов'язкового страхування залишили лише страхування тварин (крім тих, що використовуються у цілях сільськогосподарського виробництва) на випадок загибелі, знищення, вимушеного забою, від хвороб, стихійних лих та нещасних випадків у випадках та згідно з переліком тварин, встановленими Кабінетом Міністрів України (ст. 7) [6], проте очевидною є неузгодженість із постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування тварин на випадок загибелі, знищення, вимушеного забою, від хвороб, стихійних лих та нещасних випадків» [7], щодо переліку тварин, які підлягають обов'язковому страхуванню, відносяться племінні тварини, які в свою чергу відповідно до Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» [8] відносяться до категорії сільськогосподарських тварин.

Третій вид добровільного сільськогосподарського страхування охоплює страхування будівель, споруд, сільськогосподарської техніки, інших матеріальних цінностей. Проте державної підтримки у цій сфері не передбачено, а страховики здійснюють його на підставі загальних правил та як один із різновидів майнового страхування від вогневих ризиків та стихійного лиха, від дорожньо-транспортних пригод, крадіжок та інших видів протиправних дій третіх осіб [9, с. 162].

Підсумовуючи, можна зробити наступні **висновки:** удосконалення механізму оплати вартості страхових премій для сільськогосподарських товаровиробників є позитивним фактором для подальшого розвитку агропромислового комплексу, проте він потребує узгодження норм права, які містяться у проаналізованих нормативно-правових актах, що регулюють страхування за участю сільськогосподарських товаровиробників.

Список літератури:

1. Гориславська І. В. Аграрні страхові правовідносини як комплексний інститут аграрного законодавства / І. В. Гориславська // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 9. – С. 28–29.

2. Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою : Закон України від 9 лютого 2012 р. № 4391-VI : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.rada.gov.ua/. – Назва з екрана.

3. Про затвердження Порядку та умов надання сільськогосподарським товаровиробникам державної підтримки у страхуванні сільськогосподарських культур шляхом здешевлення страхових платежів (премій) і переліку сільськогосподарських культур та видів страхових ризиків (продуктів), на які у 2012 році надається компенсація вартості страхових платежів (премій») : постанова Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 813 : [Електронний ресурс]. –Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/. – Назва з

екрана.

4. Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями : постанова Кабінету Міністрів України від 24 березня 2004 року № 368. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/. – Назва з екрана.

5. Про затвердження Порядку визнання ризиків у сільському господарстві катастрофічними та надання і використання бюджетної позики (державної фінансової допомоги) у разі їх виникнення : постанова Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 841: [Електронний ресурс]. –Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/. – Назва з екрана.

6. Про страхування : Закон України від 7 березня 1996 р. № 85/96-ВР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/. – Назва з екрана.

7. Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування тварин на випадок загибелі, знищення, вимушеного забою, від хвороб, стихійних лих та нещасних випадків : постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2003 р. № 590 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/. – Назва з екрана.

8. Про захист тварин від жорстокого поводження : Закон України від 21 лютого 2006 р. № 3447-IV : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/. – Назва з екрана.

9. Вовчак О.Д. Страхування [Текст] : навч. посіб. / Ольга Дмитрівна Вовчак. – Львів : Новий Світ-2000, 2004. – 480 с.

В статье на основании анализа нормативно-правовых актов, регулирующих страхование сельскохозяйственной продукции с государственной поддержкой, исследуются проблемные позиции и предлагаются способы устранения коллизий в правовом регулировании этого вопроса.

Страхование, страхование сельскохозяйственной продукции с государственной поддержкой.

In the scientific article author research on the basis of analysis of normative-legal acts which regulates the insurance of agricultural production with state support. Research problems and propose ways of removal collies in the legal regulation of this subject.

Insurance, insurance of agricultural production with state support.

УДК 349.42: 631.6:347.51

ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ МЕЛІОРАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

М.А. ДЕЙНЕГА, ***кандидат юридичних наук, Національний університет біоресурсів і природокористування України***

У статті досліджено особливості й розкрито специфіку застосування цивільно-правової відповідальності за правопорушення у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення.

Цивільно-правова відповідальність, майнова відповідальність, договірна відповідальність, меліорація земель сільськогосподарського призначення.

Дослідження юридичної відповідальності за правопорушення у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення є вкрай важливим, оскільки являє собою один із найважливіших правових засобів забезпечення дотримання законодавства у цій сфері. До того ж, на думку деяких вчених-юристів, не може бути завершеного наукового дослідження без дослідження юридичної відповідальності [1, с. 150].

Аналіз наукової літератури свідчить про відсутність єдиного розуміння юридичної відповідальності, у тому числі за правопорушення у сфері меліорації земель. Дослідження вказаної проблематики зустрічається лише у наукових працях Н.М. Новіцької та М.В. Краснової. Н.М. Новіцька юридичну відповідальність за порушення законодавства України у сфері меліорації земель визначала як один із видів юридичної відповідальності, а настає внаслідок того, що той чи інший учасник меліоративних відносин, діючи вільно та маючи можливість обрати правильний, вказаний у законі чи договорі варіант поведінки, здійснює діяння, що є правопорушенням [2, с. 73]. М.В. Краснова опосередковано торкалася цього питання у контексті дослідження юридичної відповідальності за порушення лісового законодавства (у частині завдання шкоди захисним лісовим насадженням) [3].

Проаналізувавши наведені наукові дослідження, юридичну відповідальність за правопорушення у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення можна визначити як один із найважливіших правових засобів забезпечення дотримання законодавства у цій сфері, вид юридичної відповідальності, що полягає у встановленні для порушника агромеліоративного законодавства України негативних наслідків як майнового, так і

© Дейнега М.А., 2013

особистісного немайнового характеру, передбачених санкціями правових норм, спрямованого на відновлення порушених прав та нерозривно пов'язаного з негативною реакцією держави на відповідні правопорушення і на суб'єкта, винного у вчиненні такого правопорушення.

Нині у науковому світі існують розбіжності й у питанні щодо видів юридичної відповідальності. Але ж поділ юридичної відповідальності на адміністративну, кримінальну, цивільно-правову, дисциплінарну і матеріальну є аксіоматичним у правовій науці і не потребує доведення. У сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення домінуючими також є заходи адміністративної, кримінальної, цивільно-правової, дисциплінарної і матеріальної відповідальності. Одним із найпоширеніших видів юридичної відповідальності за правопорушення у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення є цивільно-правова відповідальність. Дія цивільно-правової відповідальності у цій сфері в цілому підпорядкована загальним закономірностям дії зазначених видів юридичної відповідальності, однак має певні особливості.

Метою статті є дослідження особливостей і розкриття специфіки застосування цивільно-правової відповідальності за правопорушення у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення.

Цивільно-правова відповідальність – це вид юридичної відповідальності, що полягає у настанні передбачених цивільно-правовою нормою негативних майнових наслідків, які завжди є для правопорушника додатковим майновим обтяженням (додатковими майновими витратами або майновими обов'язками) [4, с. 436]. Види і умови цивільно-правової відповідальності передбачені чинним Цивільним кодексом України [5] (далі – ЦК України).

Правопорушення у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення у межах цього виду відповідальності виражаються у формі або заподіяння майнової шкоди під час проведення меліорації земель сільськогосподарського призначення, або невиконання чи неналежного виконання зобов'язання, визначеного домовленістю сторін – замовників і виконавців меліоративних заходів. У зв'язку з цим, за правопорушення у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення доцільно вести мову про настання таких видів цивільно-правової відповідальності, як майнова і договірна.

Сутність майнової відповідальності у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення полягає в обов'язку фізичних або юридичних осіб відшкодувати шкоду, заподіяну ними особистим немайновим правам та/або майну фізичних або юридичних осіб, у розмірах і порядку, визначених законодавством України [6, с. 34]. Обов'язковою умовою настання майнової відповідальності у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення є наявність

складу правопорушення, а саме: 1) наявність шкоди; 2) протиправна поведінка суб'єкта шкоди; 3) причинний зв'язок між шкодою та протиправною поведінкою суб'єкта шкоди; 4) наявність вини.

У загальнотеоретичному розумінні «шкода» – це зменшення або знищення майнової, немайнової чи іншої сфери потерпілого [4, с. 441]. У теорії цивільного права шкода означає одну з необхідних умов цивільно-правової відповідальності, санкція за яку настає у формі відшкодування збитків. Під шкодою тут розуміють зменшення або втрату (загибель) певного особистого чи майнового блага [7, с. 113].

Враховуючи специфіку відносин, що виникають під час проведення меліорації земель сільськогосподарського призначення, шкода у цій сфері найчастіше завдається природним компонентам, серед яких домінуюче місце посідають земельні й лісові ресурси. Це, у свою чергу, зумовлює наявність у структурі шкоди екологічної складової. Дослідженням екологічної шкоди займалися М.М. Бринчук і М.В. Краснова. Під екологічною шкодою М.М. Бринчук розуміє будь-яке погіршення стану навколишнього середовища, яке виникло внаслідок порушення правових екологічних вимог, і пов'язане з ним будь-яке знищення або зменшення охоронюваного законом матеріального та нематеріального блага, включаючи життя і здоров'я людини, майно фізичних і юридичних осіб [8, с. 494–495]. М.В. Краснова визначає екологічну шкода як погіршення стану навколишнього природного середовища, природних ресурсів і комплексів, інших природних об'єктів унаслідок порушення правових екологічних вимог, зменшення або знищення при цьому екологічних майнових чи екологічних немайнових прав і благ, що охороняються нормами екологічного законодавства, включаючи життя і здоров'я людини, майно фізичних і юридичних осіб [6, с. 96].

Відшкодування екологічної шкоди здійснюється у натуральній та вартісній формах за рахунок власних коштів винної особи або коштів страхових організацій. При цьому до натуральних форм відшкодування шкоди відносять заходи щодо: відновлення еквівалента втраченої кількості та якості природного ресурсу; надання рівноцінного природного ресурсу замість утраченого або виведеного із господарського обороту; відновлення природного ресурсу до вихідного стану на момент заподіяння шкоди тощо. Вважається, що при відшкодуванні шкоди у натуральній формі підписуються відповідні угоди і договори, які регламентують порядок, умови, строки і обсяги компенсаційної передачі потерпілій стороні еквівалента, або адекватного відшкодування природного ресурсу, утраченого внаслідок заподіяння шкоди [6, с. 102].

Однак іноді екологічну шкоду взагалі не можна ліквідувати, тому чинне законодавство України передбачає стягнення з правопорушника відповідних грошових сум, що у подальшому мають спрямовуватися на вжиття природоохоронних заходів. За загальним правилом, заподіювач

майнової шкоди, що виникла внаслідок порушення законодавства, зобов'язаний відшкодувати її у повному обсязі [9, с. 91]. При цьому, особливістю майнової відповідальності за правопорушення у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення є застосування при обчисленні шкоди різноманітних методів: витратного, таксового, розрахункового і нормативного.

Витратний спосіб відшкодування шкоди застосовується на основі даних про витрати, необхідні для здійснення заходів щодо відновлення якості природних ресурсів (земель, лісових угідь тощо) у результаті негативного впливу, викликаного діяльністю підприємств, установ, організацій і громадян [6, с. 358] під час проведення меліоративних заходів. Зокрема, шляхом використання витратного методу відшкодовуються збитки власникам землі та землекористувачам внаслідок погіршення якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей сільськогосподарських угідь, приведення сільськогосподарських угідь у непридатний для використання стан тощо.

Відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам внаслідок погіршення якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей сільськогосподарських угідь у процесі здійснення меліорації відбувається у випадках недодержання вимог законодавства про охорону довкілля, вимог щодо охорони земель, а саме: забруднення земель хімічними речовинами – під час проведення хімічної меліорації земель сільськогосподарського призначення; забруднення земель відходами і стічними водами – під час зрошення; пошкодження і знищення родючого шару ґрунту – під час проведення культуртехнічних заходів, а крім того: пошкодження і знищення об'єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем, порушення установленого режиму використання земель, що особливо охороняються, а також способами, які завдають шкоду здоров'ю населення тощо. Відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам внаслідок приведення сільськогосподарських угідь у непридатний для використання стан у процесі здійснення меліорації здійснюється фізичними та юридичними особами, діяльність яких призводить до негативного впливу на стан земель, розташованих у зоні їхнього впливу [6, с. 358]. Захист прав фізичних і юридичних осіб за порушення земельного законодавства України під час проведення меліорації земель сільськогосподарського призначення передбачений п. г ч. 3 ст. 152 Земельного кодексу України [10] (далі – ЗК України) і здійснюється шляхом відшкодування заподіяних збитків. Підстави та порядок відшкодування збитків встановлені ст. ст. 156, 157 ЗК України.

Таксовий метод оцінки шкоди, спричиненої під час проведення меліоративних заходів, є найпоширенішим і базується на застосуванні такс. У науковій літературі вважається, що такси є ознакою майнової відповідальності у галузі охорони навколишнього природного середовища і однією із форм конкретизації положень цивільного законодавства, яке

встановлює загальні підстави юридичної відповідальності за спричинення шкоди [6, с. 368]. Такси за юридичною природою – це специфічні майново-правові санкції, головною функцією яких є компенсація шкоди, заподіяної неправомірним використанням природних об'єктів. Розмір такс залежить від розміру заподіяної шкоди. Однак, на відміну від санкцій майнової відповідальності, яка передбачає насамперед відшкодування шкоди у натурі й лише у разі неможливості цього – грошову компенсацію, такси містять заздалегідь обчислений і зафіксований у твердій грошовій сумі розмір шкоди [9, с. 93]. Такса виступає як умовна одиниця обчислення заподіяної шкоди, як деякий тариф у грошовому вимірі [6, с. 368].

Суми відшкодування, визначені таксою, мають охоплювати: а) прямі збитки, тобто вартість знищеного або пошкодженого природного ресурсу; б) утрачену вигоду, тобто вартість природних ресурсів, які утворилися б у майбутньому, якби цьому не перешкоджало правопорушення; в) невикористані витрати праці й матеріальних засобів, вкладені у природні ресурси, з метою поліпшення їх стану, підвищення продуктивності тощо; г) майбутні витрати, які доведеться зробити з метою відновлення природної рівноваги [11, с. 5].

Цей метод застосовується переважно при визначенні шкоди, заподіяної лісовим ресурсам, у тому числі захисним лісовим насадженням. Розмір такси як одиниці оцінки шкоди визначається з урахуванням екологічної цінності відповідного виду рослинного світу, витрат, понесених на їхнє утримання, і встановлюється за кожний екземпляр [6, с. 372]. Наприклад, майнова шкода, заподіяна у результаті знищення або пошкодження захисних лісових насаджень, обчислюється за таксами, встановленими постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу» від 23 липня 2008 р. № 665 [12]. Відповідно до п. 1 зазначеної Постанови підприємства, установи, організації та громадяни несуть цивільно-правову (таксову) відповідальність за шкоду заподіяну лісу за незаконне вирубування та пошкодження дерев і чагарників, знищення або пошкодження лісових культур, природного підросту, самосіву, сіянців, саджанців тощо. Крім того, згідно з п. 2 положення зазначеної Постанови застосовуються також для обчислення шкоди, заподіяної знищенням, пошкодженням чи незаконною рубкою окремих дерев, груп дерев, чагарників на сільськогосподарських угіддях, садибах, присадибних, дачних і садових ділянках, що не належать до лісового фонду.

Таксовий спосіб компенсації шкоди у сучасних умовах залишається важливим засобом охорони природних ресурсів під час проведення меліоративних заходів. Однак слід погодитися з Б.Г. Розовським, що такса має відображати реальну, а не удавану шкоду [13, с. 101–102]. Поряд із тим, незважаючи на прогалини у механізмі правового регулювання застосування таксового методу, законодавець поки ще не збирається відмовлятися від його використання [6, с. 374–375].

В основу відшкодування збитків, заподіяних природним ресурсам у процесі здійснення меліорації земель сільськогосподарського призначення, все частіше пропонується брати розрахунковий метод, здатний визначити реальні збитки. Реальні збитки розуміють тут не у сенсі абсолютної шкоди, яку розрахувати практично неможливо, а у сенсі грошових засобів, необхідних для відновлення утрачених властивостей протиправно зіпсованих, погіршених природних ресурсів або для можливої натуральної компенсації їх, а також самого ресурсу при його знищенні [14, с. 78–79]. У науковій літературі пропонується визнавати доказовим і достовірним розрахунковий метод і при визначенні неодержаних доходів, наприклад, від пошкодження або знищення захисних лісових насаджень. Зважаючи, що абсолютну шкоду розрахувати неможливо, пропонується вважати, що це не повинно заважати розраховувати шкоду відносну, тобто ту шкоду, яка доступна оцінці у конкретних історичних умовах [13, с. 95].

У зв'язку з цим у законодавстві дуже часто застосовуються різноманітні методики розрахунку шкоди у випадках відшкодування збитків. Такі методики може затверджувати як сам Кабінет Міністрів України, так і спеціально уповноважені на те органи державної виконавчої влади. Кожна з методик конкретизує склади правопорушень, осіб, які їх можуть вчинити, фактори, що призводять до заподіяння шкоди, і зобов'язує відшкодувати збитки у складі реальної (прямої) шкоди та упущеної вигоди.

Так, при порушенні законодавства України у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення може застосовуватися Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, затверджена наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27 жовтня 1997 р. №171 [15]. Цією Методикою встановлено порядок розрахунку розмірів відшкодування шкоди суб'єктами господарювання та фізичними особами у процесі проведення меліоративних заходів через забруднення земель сільськогосподарського призначення хімічними речовинами, стічними водами, промисловими, побутовими та іншими відходами. Методика застосовується під час встановлення розмірів шкоди від забруднення земель сільськогосподарського призначення, що сталося внаслідок несанкціонованих (непередбачених проектами) скидів (викидів) речовин, сполук і матеріалів, порушення норм використання пестицидів і агрохімікатів, токсичних речовин, відходів тощо. Згідно з Методикою землі сільськогосподарського призначення вважаються забрудненими, якщо в їхньому складі виявлено негативні кількісні або якісні зміни, що сталися у результаті господарської діяльності чи впливу інших чинників. Факти забруднення земель сільськогосподарського призначення встановлюються уповноваженими особами, які здійснюють державний контроль за додержанням вимог природоохоронного законодавства,

шляхом оформлення актів перевірок, протоколів та інших матеріалів, що підтверджують факт забруднення. Відповідно до Методики основою розрахунків розміру шкоди від забруднення земель сільськогосподарського призначення є нормативна грошова оцінка земельної ділянки, яка зазнала забруднення. Розмірною одиницею для розрахунку величини шкоди береться товща землі у 0,2 м. Витрати для здійснення заходів щодо зниження чи ліквідації забруднення земель сільськогосподарського призначення збільшуються залежно від глибини просочування забруднюючої речовини у співвідношенні 10:3 (тобто при збільшенні глибини у 10 разів відносно товщі землі 0,2 м витрати для ліквідації забруднення збільшуються у три рази).

Отже, слід зазначити, що розрахунковий метод обчислення шкоди вважається найбільш виваженим при визначенні шкоди природним ресурсам. Прийняття спеціальних методик розрахунку шкоди викликано складністю процесу обчислення усіх елементів збитків, неможливістю визначити одразу характер та обсяг усіх наслідків заподіяної шкоди. Водночас, застосування методик для розрахунку розміру заподіяної шкоди на практиці не завжди забезпечує реалізацію принципу повної компенсації шкоди, оскільки вартість робіт з відновлення порушеного стану природних ресурсів може значно перевищити розмір стягнень, що обчислюються за методиками [6, с. 395].

При відшкодуванні майнової шкоди, завданої правопорушеннями у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення, нормативний метод майже не застосовується. У його основі лежить застосування економічних нормативів як самостійних величин (показників) для розрахунку і прийняття відповідних норм, наприклад, щодо використання природних ресурсів, зниження (погіршення) їх якості, плати за викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє середовище, в яких враховуються особливості природних ресурсів чи їх комплексу, склад і властивості викидів і скидів, а також затрати, необхідні для ліквідації чи попередження забруднення, відновлення якості природних ресурсів [16, с. 191].

У системі меліоративних відносин правомірно говорити і про договірну відповідальність. Договірна відповідальність у своїй основі має меліоративний договір і настає у зв’язку з невиконанням або неналежним виконанням зобов’язання за цим договором, у вигляді заміни елементів або зміни предмета договору, неякісного здійснення меліоративних заходів, зриву термінів виконання меліоративних робіт тощо. Відповідальність за такі правопорушення настає на підставі та застосовується у порядку, передбаченому у договорі. Зазвичай тут мають місце заходи впливу на правопорушників у вигляді майнових санкцій, конкретний розмір яких встановлюється домовленістю сторін пропорційно загальній договірній вартості або частині вартості виконаного обсягу меліоративних робіт або за іншими критеріями [228, с. 136].

Щодо меліоративних договорів, то конкретними правопорушеннями їх умов замовником є: несвоєчасне надання документальних матеріалів для проектування і будівництва; затримка у наданні устаткування й матеріалів, у розрахунках за виконані роботи; виробничі втрати, збитки, заподіяні устаткуванню або знищення майна підрядника тощо [17, с. 141]. У таких випадках, відповідно до ст. 851 ЦК України, підрядник має право не розпочинати проведення меліоративних заходів, а вже розпочаті роботи зупинити. А за наявності підстав, передбачених ст. ст. 847, 848 ЦК України (наприклад, надання замовником недоброякісного або непридатного матеріалу), підрядник має право: відмовитися від виконання договору підряду та право на відшкодування збитків. Крім того, за несвоєчасний розрахунок за виконані меліоративні роботи, згідно із Законом України «Про відповідальність за несвоєчасне виконання грошових зобов'язань» від 22 листопада 1996 р. [18], підрядник має право вимагати сплати замовником пені у розмірі, що встановлюється за згодою сторін у договорі. Розмір пені обчислюється від суми простроченого платежу та не може перевищувати подвійної облікової ставки Національного банку України, що діяла у період, за який сплачується пеня.

До порушень таких договорів підрядник відносить: несвоєчасне і неякісне закінчення виконаної роботи; затримки в усуненні дефектів проведених меліоративних робіт, у передачі документації по експлуатації покращених ділянок природних ресурсів або комплексів тощо [17, с. 141]. Згідно зі ст. 852 ЦК України якщо підрядник відступив від умов договору підряду, що погіршило роботу, або допустив інші недоліки у роботі, замовник має право за своїм вибором вимагати безоплатного виправлення цих недоліків у розумний строк або виправити їх за свій рахунок з правом на відшкодування своїх витрат на виправлення недоліків чи відповідного зменшення плати за роботу, якщо інше не встановлено договором. За наявності у роботі істотних відступів від умов договору підряду або інших істотних недоліків замовник має право вимагати розірвання договору та відшкодування збитків. Відповідальність підрядника за неналежну якість роботи передбачена ст. 858 ЦК України. Відповідно до цієї статті, якщо робота виконана підрядником з відступами від умов договору підряду, які погіршили роботу, або з іншими недоліками, які роблять її непридатною для використання відповідно до договору або для звичайного використання роботи такого характеру, замовник має право, якщо інше не встановлено договором або законом, за своїм вибором вимагати від підрядника: 1) безоплатного усунення недоліків у роботі в розумний строк; 2) пропорційного зменшення ціни роботи; 3) відшкодування витрат на усунення недоліків, якщо право замовника усувати їх встановлено договором.

У судовій практиці існує велика кількість судових рішень у господарських справах стосовно невиконання або неналежного виконання зобов'язання за меліоративними договорами. Наприклад, рішення

Господарського суду Запорізької області від 25 квітня 2007 р. у справі № 20/134/07 [19] за позовом Запорізького обласного виробничого управління меліорації і водного господарства (надалі – Позивач) до Товариства з обмеженою відповідальністю «Агропромислова компанія «Солоха» (надалі – Відповідач) про стягнення боргу та пені за невиконання умов договору. Відповідно до Договору, укладеного 3 квітня 2006 р. між Позивачем і Відповідачем, Позивач зобов'язувався здійснювати зрошення земель сільськогосподарського призначення, що належать Відповідачу, а Відповідач – своєчасно та у повному обсязі вносити плату за надані послуги. Однак Відповідачем були порушені умови Договору щодо своєчасності оплати наданих послуг. При вирішенні зазначеної справи судом були застосовані норми Цивільного і Господарського кодексу України щодо обов'язку сторін зобов'язання виконувати його належним чином і у встановлені строки. За результатами розгляду справи позов Запорізького обласного виробничого управління меліорації і водного господарства було задоволено повністю і з Товариства з обмеженою відповідальністю «Агропромислова компанія «Солоха» стягнуто суму боргу та суму пені за невиконання умов договору.

Отже, за правопорушення у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення до винних осіб, у частині відшкодування збитків, заподіяних під час проведення меліоративних заходів, доцільно вести мову про настання таких видів цивільно-правової відповідальності, як майнова і договірна. Однією із обов'язкових умов настання майнової відповідальності у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення є наявність у структурі шкоди екологічної складової. У зв'язку із цим, особливістю майнової відповідальності за правопорушення у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення є застосування при обчисленні шкоди різноманітних методів: витратного, таксового, розрахункового і нормативного. Договірна відповідальність у сфері меліорації земель сільськогосподарського призначення у своїй основі має договір на проведення меліоративних заходів і стосується невиконання або неналежного виконання зобов'язання за договором замовником або виконавцем меліоративних заходів.

Список літератури:

1. Чабаненко М.М. Методи правового регулювання аграрних відносин : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / М.М. Чабаненко. – Х., 2005. – 204 с.

2. Новицкая Н.Н. Понятие мелиорации : проблемы правового регулирования / Н.Н. Новицкая // Аграрное и земельное право. – 2006. – № 4. – С. 70–75.

3. Краснова М.В. Правові засади охорони і використання лісів / М.В. Краснова // Екологічне право України. Академічний курс : підруч. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – [2-ге вид.]. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – С. 461–500.

4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [гол. редкол. Ю.С. Шемшученко]. –

К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. – Т. 6 : «Т–Я». – 768 с.

5. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

6. Краснова М.В. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України (теоретико-правові аспекти) : [моногр.] / М.В. Краснова. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008. – 439 с.

7. Зобов'язальне право : теорія і практика : навч. посіб. / [Дзера О.В., Кузнєцова Н.С., Луць В.В. та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 317 с.

8. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды) : учеб. [для высших юридических учебных заведений] / М.М. Бринчук. – М. : Юристъ, 1998. – 688 с.

9. Ковтун О.М. Законодавство України про довкілля : посіб. / О.М. Ковтун. – К. : Прецедент, 2005. – 141 с.

10. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.

11. Завгородня В.Л. Майнова відповідальність за порушення лісового законодавства : автореф. дис. … канд. юрид. наук / В.Л. Завгородня. – К., 2003. – 18 с.

12. Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу : постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 р. № 665 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 56. – Ст. 1868.

13. Розовский Б.Г. Правовое стимулирование рационального природопользования / Б.Г. Розовский. – К. : Наукова думка, 1981. – 238 с.

14. Вовк Ю.А. Советское природоресурсное право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть / Ю.А. Вовк. – Х. : Изд-во Харьковского гос. ун-та, 1988. – 160 с.

15. Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства : наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27 жовтня 1997 р. № 171 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 18. – Ст. 109.

16. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [гол. редкол. Ю.С. Шемшученко]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. – Т. 4 : «Н–П». – 720 с.

17. Сытник В.А. Правовое регулирование мелиорации в Украине : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Сытник Виктор Александрович. – К., 1995. – 178 с.

18. Про відповідальність за несвоєчасне виконання грошових зобов'язань: Закон України від 22 листопада 1996 р. № 543/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 5. – Ст. 28.

19. Рішення Господарського суду Запорізької області від 25 квітня 2007 р. по справі № 20/134/07 : Єдиний державний реєстр судових рішень : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/733389.

В статье исследованы особенности и раскрыта специфика применения гражданско-правовой ответственности за правонарушения в сфере мелиорации земель сельскохозяйственного назначения.

Гражданско-правовая ответственность, имущественная ответственность, договорная ответственность, мелиорация земель сельскохозяйственного назначения.

The article presents the researches of features and specific of applications of the civil responsibility for offence in the field of agricultural land melioration.

Civil responsibility, property responsibility, contractual responsibility, agricultural land melioration.

УДК 336.764.2 351.824.1

ОКРЕМІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕЖИМУ ДЕРЖАВНИХ ЗАСТАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ

Ю.І. КУДРІНА, ***кандидат юридичних наук, Національний університет біоресурсів і природокористування України***

Розглянуто режим державних заставних закупівель сільськогосподарської продукції як один із видів державної підтримки аграрних товаровиробників. Проведено аналіз відповідного законодавства і наукової літератури та внесено пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства з цього питання.

Режим державних заставних закупівель, Аграрний фонд, бюджетна позика, кредитний договір, подвійне складське свідоцтво, державний інтервенційний фонд.

В умовах тривалого поширення кризових явищ в соціально-економічній сфері одним з найбільш вразливих сегментів господарювання залишається аграрний сектор. Так, за відсутності достатніх обігових коштів, за попередні періоди суттєво загострилася ситуація щодо розвитку і стабілізації сільгоспвиробництва та реалізації сільських соціально-економічних програм. Сподівання на те, що з реформуванням колективних сільськогосподарських підприємств й передачею об'єктів соціально-культурної сфери органам місцевого самоврядування проблеми поповнення грошових коштів та покрашення економічного стану суб'єктів аграрного господарювання автоматично будуть вирішені, не справдилися, отже, виникла потреба у становленні ефективності системи кредитування в аграрному секторі економіки. При цьому, можна погодитися з думкою окремих вітчизняних профільних фахівців, зокрема І.П. Сафоновим, що в умовах стійкого погіршення фінансового стану сільськогосподарських підприємств, які фактично вичерпали можливості для самофінансування, кредитування аграрних товаровиробників, у т.ч. із застосуванням режиму заставних закупівель зерна, набуває особливої актуальності [1, с. 218].

Відповідно п.п. 12.2.1 п. 12.2 ст. 12 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» сутність названого режиму полягає в тому, що Аграрний фонд надає бюджетну позику виробнику зерна, яке є об'єктом державного цінового регулювання, під заставу такого об'єкта, що оформлюється переданням кредитору подвійного складського свідоцтва. При цьому, такий механізм може

© Кудріна Ю.І., 2013

запроваджуватися лише за рішенням Кабінету Міністрів України. Сама ж заставна закупівля, що є елементом реалізації визначеного режиму, визначається як зарахування до державного інтервенційного фонду об'єкта державного цінового регулювання - предмета застави у разі, коли бюджетна позика та (або) плата за її використання не були погашені у строк, передбачений договором (п. 2.6. ст. 2 Закону) [2].

Мета статті полягає в дослідженні режиму державних заставних закупівель як одного з видів державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції та аграрного ринку, шляхом аналізу відповідного законодавства та наукової літератури, визначення наявних проблем та внесення пропозицій щодо їх вирішення.

У рамках досліджуваної тематики принципове значення має передбачена нормотворцем у п.п. 9.3.5 п. 9.3 ст. 9 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» виключна компетенція на період дії режиму заставних закупівель окремих об'єктів державного цінового регулювання Аграрний фонду по виконанню від імені держави функцій кредитора [3, с. 375].

Якщо раніше заставні закупівлі сільськогосподарської продукції здійснювалися за допомогою Державного агента із забезпечення заставних закупівель [4, с. 13], який раніше міг належати до широкого кола господарських суб'єктів аграрного профілю, тим чи іншим чином афілійованих з державою. Зі створенням Агарного фонду, стало очевидним, що заставні закупівлі об'єктів державного цінового регулювання є засобом державної підтримки аграрних товаровиробників[2]. Проте, відповідно до положень Закону, вона поширюється лише на виробників зерна. Тобто, іншими словами, таку бюджетну позику не можуть отримати виробники інших, аніж зерно, об'єктів державного цінового регулювання.

Законодавство України містить приписи щодо неможливості отримання бюджетної позики у межах режиму заставних закупівель окремими особами, навіть незважаючи на їх належність до виробників зерна. Отже, п. 12.3 ст. 12 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» передбачено, що бюджетна позика у межах режиму державних заставних закупівель не може бути надана особі, яка: а) має непогашений податковий борг із загальнодержавних

[2] Наприклад, С.І. Марченко визначає державну підтримку сільського господарства як врегульовану нормами права сукупність організаційних, економічних, правових та інших засобів (пільг та переваг), які надаються державою в особі уповноважених органів за рахунок державних ресурсів, або шляхом відмови держави від отримання певних доходів, суб'єктам господарювання, діяльність яких пов'язана з сільськогосподарським виробництвом з метою забезпечення продовольчої безпеки держави, розв'язання соціально-економічних проблем, сприяння соціальному розвиткові сільських територій, відновлення та підтримання екологічної рівноваги територій [5, с. 161].

податків, зборів (обов'язкових платежів), включаючи внески до Пенсійного фонду України чи відрахування до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (крім розстрочених або відстрочених відповідно до закону); б) має прострочену заборгованість за будь-якими видами бюджетних позик або за іншими кредитами (позиками), гарантованими державою; в) перебуває у процесі санації, банкрутства або ліквідації; г) має прострочену заборгованість з виплати орендної плати за земельні паї, орендовані у фізичних осіб – їх власників; ґ) не є сільськогосподарським підприємством.

Приписи Закону України «Про державну підтримку сільського господарства», якими визначено порядок надання бюджетних позик, як елемента заставних закупівель, деталізуються відповідними підзаконними нормативними актами. Зокрема, тривалий час порядок надання таких позик визначався Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання бюджетних позик у межах режиму державних заставних закупівель зерна» від 9 липня 2005 р. № 546 [6], яка втратила чинність згідно Постанови Кабінету Міністрів України «Про запровадження державних форвардних закупівель зерна» від 16 травня 2007 р. № 736 [7]. Зважаючи на дорікання щодо значної кількості документів, які мали подавати аграрні товаровиробники для отримання бюджетних позик у межах режиму заставних закупівель, у 2006 р. Аграрний фонд запропонував спростити процедуру надання бюджетних позик для аграріїв шляхом зменшення кількості довідок, які вони мають надати при оформленні бюджетної позики, що свідчить про реальні дії, спрямовані на поліпшення умов для сільськогосподарського товаровиробника [8, с. 94]. Отже, на сьогоднішній день для отримання бюджетної позики сільськогосподарське підприємство має подати Аграрному фонду такі документи: виписку з Єдиного державного реєстру юридичних та фізичних осіб-підприємців, копію свідоцтва про реєстрацію платника податку на додану вартість, просте чи подвійне складське свідоцтво або видаткову накладну і посвідчення про якість [9].

Згідно п.п. 12.2.1 п. 12.2 ст. 12 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» бюджетна позика в межах режиму заставних закупівель зерна надається Аграрним фондом на підставі кредитного договору, стандартна форма якого розробляється Аграрним фондом та затверджується Міністерством аграрної політики та продовольства України.

Форма названого кредитного договору про бюджетні позики в межах режиму державних заставних закупівель була затверджена наказом Міністерства аграрної політики України «Про затвердження Форми кредитного договору про бюджетні позики в межах режиму державних заставних закупівель» від 15 липня 2005 р. № 318, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 21 липня 2005 р. за № 786/11066 [10]. Відповідно до вказаної Форми, предметом такого договору є надання Аграрним фондом аграрному товаровиробнику (позичальнику) бюджетної

позики в межах режиму державних заставних закупівель відповідно до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України». Позичальник зобов'язується повернути суму бюджетної позики та сплатити відсотки за її користування на умовах договору. Засобом забезпечення виконання зобов'язань позичальника щодо повернення суми бюджетної позики та сплати відсотків за її користування є застава належного йому зерна.

Також згідно названої форми кредитного договору про бюджетні позики в межах режиму державних заставних закупівель, у договорі з конкретним позичальником зазначаються найменування зерна, розмір бюджетної позики за 1 тонну зерна, кількість зерна та загальний розмір бюджетної позики. Розмір останньої визначається Міністерством аграрної політики України, однак згідно п.п. 12.2.2 п. 12.2 ст. 12 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» він не може перевищувати 80 % розміру мінімальної інтервенційної ціни. Зокрема, розміри бюджетних позик визначалися, наприклад, наступними наказами названого Міністерства: «Про розміри бюджетної позики під заставу об'єктів державного цінового регулювання» від 14 липня 2005 р. № 316 [11], «Про розміри бюджетної позики під заставу об'єктів державного цінового регулювання» від 2 жовтня 2008 р. № 631 [12], «Про розміри бюджетної позики під заставу об'єктів державного цінового регулювання» від 30 червня 2009 р. № 452 [13], й на сьогоднішній день встановлено наказом «Про розміри бюджетної позики під заставу об'єктів державного цінового регулювання» від 22 серпня 2012 р. № 517 [14].

Важливим для аналізу правової природи режиму державних заставних закупівель є характеристика прав та обов'язків сторін, передбачених затвердженою формою відповідного договору про бюджетні позики. Отже, сільськогосподарський товаровиробник-позичальник зобов'язаний: а) здійснити доставку зерна на зерновий склад за свій рахунок; б) застрахувати заставне зерно від ризику випадкової загибелі або ушкодження; повернути бюджетну позику у встановлений договором строк; в) повернути бюджетну позику та сплатити відсотки за користування бюджетною позикою відповідно до ст. 12 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» від суми непогашеної бюджетної позики у розмірі, визначеному договором; г) у разі витребування ним заставленого зерна до закінчення передбаченого договором строку, повернути Аграрному фонду отриману позику, а також плату за її користування та відшкодувати зерновому складу витрати із зберігання заставного зерна за час його фактичного перебування у заставі; д) надати Аграрному фонду податкову та видаткову накладні; е) відшкодовувати витрати на сертифікацію, доставку, зберігання, відвантаження, обробку, переробку та страхування предмета застави, а також його реєстрацію у державному реєстрі застав; є) нести відповідальність за невиконання або неналежне виконання умов договору.

При цьому, якість зерна, яке передається у заставу Аграрному фонду, повинна відповідати державним стандартам та підтверджуватися посвідченням про якість, яке видається зерновим складом.

Розмір плати за користування бюджетною позикою при здійсненні заставних закупівель зазначається у кредитному договорі виходячи з того, що п. 12.4 ст. 12 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» передбачено, що вона встановлюється на рівні 50 % від середньозваженого процента за кредитами банків, наданих строком до 12 календарних місяців та повністю забезпечених заставою, який фактично склався станом на 1 травня поточного бюджетного року. Порядок розрахунку такого середньозваженого процента визначається постановою Кабінету Міністрів України на підставі подання Національного банку України [15].

У свою чергу, в режимі здійснення заставних закупівель на Аграрний фонд покладаються такі зобов'язання: надати бюджетну позику шляхом перерахування позичальнику відповідних грошових сум на його поточний рахунок протягом трьох банківських днів з дня надходження до фонду подвійного складського свідоцтва та договору; нести відповідальність за невиконання або неналежне виконання умов договору; відшкодовувати після передачі об'єкта застави до державного інтервенційного фонду витрати на його подальше зберігання.

При цьому, умовами кредитного договору передбачається лише право Аграрного фонду вимагати огляду та перевірки кількості й якості зерна під час його повернення.

Підпунктом 12.2.5 пункту 12.2. ст. 12 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» передбачено, що при повному погашенні основної суми бюджетної позики та плати за її використання, у тому числі достроковому, позичальнику повертається подвійне складське свідоцтво, а зерно звільняється з-під режиму застави.

Назване подвійне складське свідоцтво, згідно ст. 37 Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 4 липня 2002 р. № 37-IV, належить до складських документів на зерно та складається з двох частин – складського свідоцтва та заставного свідоцтва (варанта), які можуть бути відокремлені одне від одного. У кожній з двох частин подвійного складського свідоцтва мають бути однаково зазначені: 1) найменування та місцезнаходження зернового складу, що прийняв зерно на зберігання; 2) поточний номер складського свідоцтва за реєстром складських документів складу; 3) найменування юридичної особи або ім'я фізичної особи, від якої прийнято зерно на зберігання, а також місцезнаходження (місце проживання) такої особи; 4) найменування та кількість прийнятого на зберігання зерна, а за необхідності – якісні характеристики зерна; 5) строк, на який прийнято зерно на зберігання, якщо такий строк встановлюється, або ж вказівка, що зерно прийнято на зберігання до запитання, у межах дії сертифіката на відповідність послуг із зберігання зерна та продуктів його переробки,

виданого зерновому складу; 6) розмір плати за зберігання або тарифи, на підставі яких вона обчислюється, та порядок оплати зберігання; 7) дата видачі складського свідоцтва; 8) підпис уповноваженої особи та печатка зернового складу [16].

Правовими наслідками невиконання позичальником прийнятих на себе зобов'язань з повернення суми бюджетної позики та (або) плати за її використання у строк, установлений договором, є наступні: а) предмет застави (зерно) переходить у власність держави та зараховується до складу державного інтервенційного фонду за цінами, що діяли на момент оцінки такого предмета застави; б) зобов'язання між сторонами договору вважаються повністю виконаними (у тому числі щодо плати за користування позикою та повернення її основної суми); в) обов'язок з оплати вартості подальшого зберігання колишнього об'єкта застави переходить на Аграрний фонд; г) Аграрний фонд набуває прав вигодонабувача за договором страхування такого колишнього об'єкта застави. Отже, саме у разі невиконання аграрним товаровиробником прийнятих на себе зобов'язань, заставлене зерно надходить до державного інтервенційного фонду та вважається таким, що є закупленим Аграрним фондом.

Зважаючи на доволі складні умови ведення бізнесу в аграрному секторі економіки, вплив природно-кліматичних умов на сільськогосподарське виробництво та підвищені ризики аграрного господарювання, аграрні товаровиробники, які отримали бюджетні позики під заставу зерна, можуть запропонувати продаж такого зерна до закінчення строку, визначеного кредитним договором. У такому випадку, згідно п.п. 12.2.8 п. 12.2 ст. 12 Закону, у разі якщо позичальник (аграрний товаровиробник) до закінчення строку, встановленого сторонами, звертається до Аграрного фонду із заявою про добровільний продаж об'єкта застави до державного інтервенційного фонду на умовах погашення фінансових зобов'язань, що передбачені кредитним договором, Аграрний фонд має право на придбання такого об'єкта на умовах, передбачених зазначеним договором.

Порядок реалізації названого припису Закону визначено постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок здійснення Аграрним фондом закупівель зерна, переданого у заставу за надану бюджетну позику в межах режиму державних заставних закупівель зерна» від 26 лютого 2009 р. № 146 й полягає у тому, що: а) закупівля заставленого зерна здійснюється за середньозваженими цінами, які склалися протягом останніх трьох торгових сесій на Аграрній біржі та сертифікованих нею акредитованих товарних біржах на дату прийняття такого рішення; б) у день прийняття Аграрним фондом рішення щодо закупівлі зерна укладається додатковий договір до Кредитного договору про бюджетні позики в межах режиму державних заставних закупівель зерна та здійснюється розрахунок суми коштів для остаточного розрахунку із сільськогосподарським товаровиробником; в) після

укладення вказаного додаткового договору товаровиробник надає Аграрному фонду документи, що визначаються в такому договорі; г) протягом трьох днів з дня реєстрації документів приймається рішення про оплату зерна [17].

Аналіз правової природи суспільних відносин пов‘язаних з режимом державних заставних закупівель, зокрема що виникають на основі кредитного договору про бюджетну позику, дозволяє погодитися із авторами науково-практичного коментарю до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» в тому, що незважаючи на те, що позика та кредит є спорідненими поняттями, але вони мають різну юридичну природу, регламентуються різними приписами законодавства (відповідно ст.ст. 1046–1053 та ст.ст. 1054–1957 Цивільного кодексу України), відповідно до чого й у тексті ст. 12 Закону мало йтися про укладання все ж таки договору позики, а не кредитного договору [8, с. 87].

Більш того, вважаємо, що бюджетна позика за режимом державних заставних закупівель має надаватися на підставі договору типової форми (а не стандартної, як це передбачено Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України»). Адже згідно ч. 4 ст. 179 Господарського кодексу України при укладенні господарських договорів сторони можуть визначати зміст договору на основі типового договору, затвердженого Кабінетом Міністрів України, чи у випадках, передбачених законом, іншим органом державної влади, коли сторони не можуть відступати від змісту типового договору, але мають право конкретизувати його умови [18]. Оскільки, як вбачається з розглянутої форми кредитного договору про бюджетну позику в межах режиму державних заставних закупівель, а також зважаючи на наявні законодавчі приписи в цій частині, Аграрний фонд та позичальник (виробник зерна) фактично мають конкретизувати, погодити лише строк надання бюджетної позики та обсяг зерна, що передається у заставу. Інші ж умови такого договору вже встановлено законодавством, що вказує на типовість умов такого договору.

Також, вважаємо, можна стверджувати, що кредитний договір про бюджетну позику в межах досліджуваного режиму державних заставних закупівель є особливим різновидом договорів кредиту, який застосовується виключно при наданні Аграрним фондом заходів державної підтримки аграрним товаровиробникам під заставу зерна. Названий вид договору носить комплексний характер й не застосовується в інших видах правовідносин, аніж правовідносини за участю Аграрного фонду та сільськогосподарських товаровиробників при наданні останнім бюджетної позики під заставу зерна.

Особливості правового регулювання укладення та виконання названих договорів у межах реалізації режиму державних заставних закупівель можна відобразити, наприклад, у пропонованому до прийняття в юридичній літературі Закону України «Про формування продовольчих

та інших фондів сільськогосподарської продукції для забезпечення публічних потреб», у якому режим заставних закупівель зерна, як пропонується, повинен характеризуватися відповідними параметрами, а саме: а) чітким визначенням строку припинення державних заставних закупівель зерна; б) створенням фонду позики; в) забезпеченням фінансування заставних закупівель зерна за рахунок коштів Держбюджету; г) проведенням цінової політики на ринку зерна; д) сертифікацією послуг щодо зберігання зерна й утворення державного контролю за ринком зерна; е) створенням державного інституту сертифікації експорту зерна та ін. Усе це дозволить забезпечити державні гарантії вітчизняним виробникам зерна в його виробництві й реалізації, а також допоможе вийти з кризового стану, у якому вони опинилися [19, с. 13, 14].

Список літератури:

1. Сафонов І.П. Кредитування сільськогосподарських товаровиробників як форма їх державної підтримки / І.П. Сафонов // Тези доповідей та наукових повідомлень учасників всеукраїнської науково-практичної конференції молодих учених та здобувачів «Конституція України – основа побудови правової держави і громадянського суспільства» (Харків, 26–27 червня 2006 р.) / За заг. ред. М.І. Панова. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2006. – С. 218–220.

2. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 49. – Ст. 527.

3. Порадник керівникові сільськогосподарського підприємства : навч. і наук.-практ. посіб.; за ред. А. П. Гетьмана, В. З. Янчука. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 624 с.

4. Порадник керівникові сільськогосподарського підприємства : навч. і наук.-практ. посіб.; за ред. А. П. Гетьмана, В. З. Янчука. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 624 с.

5. Марченко С.І. Організаційно-правові питання товарного сільськогосподарського виробництва в Україні : дис. … канд. юрид. наук / Світлана Іванівна Марченко. – К., 2008. – 210 с.

6. Про затвердження Порядку надання бюджетних позик у межах режиму державних заставних закупівель зерна : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 липня 2005 р. № 546 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 28. – Ст. 1622. (Постанова втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 р. № 736).

7. Про запровадження державних форвардних закупівель зерна : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 р. № 736 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 37. – Ст. 1486.

8. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» / Автори та упорядники В.М. Єрмоленко, А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич // Бюлетень законодавства та юридичної практики України. – 2005. – № 10. – 352 с.

9. Уряд скоротив кількість довідок для продажу зерна до Аграрного фонду // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.epravda.com.ua.

10. Про затвердження форми кредитного договору про бюджетні позики в

межах режиму державних заставних закупівель : наказ Міністерства аграрної політики України від 15 липня 2005 р. № 318 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 29. – Ст. 1748.

11. Про розміри бюджетної позики під заставу об'єктів державного цінового регулювання : наказ Міністерства аграрної політики України від 14 липня 2005 р. № 316 // Баланс – Агро. – 2005. – № 16.

12. Про розміри бюджетної позики під заставу об'єктів державного цінового регулювання : наказ Міністерства аграрної політики України від 2 жовтня 2008 р. № 631 // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 194. – 17 жовтня.

13. Про розміри бюджетної позики під заставу об'єктів державного цінового регулювання : наказ Міністерства аграрної політики України від 30 червня 2009 р. № 452 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minagro.gov.ua

14. Про розміри бюджетної позики під заставу об'єктів державного цінового регулювання : наказ Міністерства аграрної політики України від 22 серпня 2012 р. № 517 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.

15. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.

16. Про зерно та ринок зерна в Україні : Закон України від 4 липня 2002 р. № 37-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 35. – Ст. 258.

17. Про порядок здійснення Аграрним фондом закупівель зерна, переданого у заставу за надану бюджетну позику в межах режиму державних заставних закупівель зерна : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 лютого 2009 р. № 146 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 14. – Ст. 441.

18. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.

19. Організаційно-правові проблеми розвитку аграрного і земельного ринків в Україні : наукова доповідь. – К. : ІДП НАН України, 2005. – 88 с.

Рассмотрен режим государственных залоговых закупок как один из видов государственной поддержки аграрных товаропроизводителей. Проведен анализ соответствующего законодательства и научной литературы и внесены пропозиции по усовершенствованию действующего законодательства по этому вопросу.

Режим государственных залоговых закупок, Аграрный фонд, бюджетный займ, кредитный договор, двойное складское свидетельство, государственный интервенционный фонд.

The procedure of state mortgaging purchase as one of the types of state support of agrarian commodity producer is studied. The analysis of corresponding legislation and scientific literature is done, also the proposals concerning improvement of existing national legislation on the subject are made.

The procedure of state mortgaging purchase, Agrarian Fund, budget loan, credit agreement, double depot certificate, state intervention fund.

УДК 349.42

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ В РОСЛИННИЦВІ НА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНІ

Т.С. НОВАК, ***кандидат юридичних наук,***
Національний університет біоресурсів
і природокористування України

Стаття присвячена аналізу стану правового забезпечення охорони праці в рослинництві локальними нормативними актами, зокрема інструкціями з охорони праці, визначенню недоліків Збірника примірних інструкцій з охорони праці для працівників під час виконання робіт у рослинництві та винесенню пропозицій щодо їх подолання.

Охорона праці, правове забезпечення, рослинництво, сільське господарство, інструкція з охорони праці.

Правове регулювання охорони праці в сільському господарстві (як і в інших сферах економічної діяльності) здійснюється шляхом поєднання централізованого та локального правового регулювання. І якщо в централізованому порядку встановлюються загальні вимоги до здійснення заходів з охорони праці, то на локальному рівні ці заходи вже відображають специфіку охорони праці в окремо взятому підприємстві з урахуванням всіх особливостей діяльності, якою це підприємство займається. Тобто стан охорони праці на підприємствах (в нашому випадку – сільськогосподарських) значною мірою залежить від ступеня забезпеченості його передбаченими нормативними актами з охорони праці.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII саме на власника підприємства покладено обов'язок розробки і затвердження положень, інструкцій, інших актів з охорони праці, що діють у межах підприємства. Порядок опрацювання та затвердження власником нормативних актів про охорону праці, що діють на підприємстві, затверджений Наказом Держнаглядохоронпраці України від 21 грудня 1993 р. № 132. Якщо ж говорити про перелік цих нормативних актів, то він є досить великим (навіть для малих підприємств він становить понад 70 найменувань) [1]. Це в свою чергу породжує проблеми з розробки і забезпечення підприємств, в тому числі сільськогосподарських, локальними нормативними актами з охорони праці. Як наслідок, близько 67 % від всієї кількості нещасних випадків зі смертельним наслідком у сільському господарстві виникають з організаційних причин, і лише 33 % – з технічних [2, с. 25].

Звичайно, в межах однієї наукової статті неможливо дослідити всі

© Новак Т.С., 2013

проблемні аспекти локальної нормотворчості щодо охорони праці на сільськогосподарських підприємствах, тому **метою** даної праці виступатиме аналіз положень Збірника примірних інструкцій з охорони праці для працівників під час виконання робіт у рослинництві, який був затверджений Наказом Міністерства агропромислового комплексу України від 15 грудня 1999 р. № 368 і призначений для надання допомоги власникам, керівникам виробничих підрозділів та спеціалістам з охорони праці при розробці інструкцій для працівників, зайнятих на роботах у рослинництві.

Зауважимо, що дане питання досі не було предметом наукових доробок науковців-правників. Фахівці-аграрники (В.З. Янчук, В.Ю. Уркевич, В.М. Гайворонський, В.П. Жушман, В.В. Носік та ін.) зачіпали у своїх працях лише загальні питання охорони праці в сільському господарстві. Фахівці в галузі трудового права, зокрема О.А. Мірошниченко, розкривали теж загальні аспекти працеохоронної діяльності в сільському господарстві. Це в свою зумовлює актуальність теми статті.

Спершу зупинимося на регламентації примірними інструкціями з охорони праці в рослинництві порядку допуску осіб до роботи. Так, п. 1.3 Примірної інструкції з охорони праці під час виконання ручних робіт у рослинництві (ПІ 2.0.00-081-99), п. 1.2 Примірної інструкції з охорони праці під час заготівлі кормів (ПІ 2.0.00-084-99), п. 1.6 Примірної інструкції з охорони праці під час виконання робіт у захищеному ґрунті (ПІ 2.0.00-087-99) є ідентичними та сформульовані так: «виконуйте тільки ту роботу, яка вам доручена відповідним нарядом (крім екстремальних та аварійних ситуацій), не допускайте на робоче місце сторонніх осіб і не передоручайте свою роботу іншим особам». Тобто зі змісту наведених пунктів випливає, що всі ручні роботи, роботи під час заготівлі кормів та роботи в захищеному ґрунті виконуються за нарядом-допуском. Це в принципі неправильно, оскільки якщо до ручних робіт у рослинництві відповідна інструкція з охорони праці відносить копання, сівбу та садіння, догляд за рослинами, збирання овочевих і баштанних культур (помідори, огірки, перець, капуста, кавуни, дині, кабачки тощо), збирання моркви, столових буряків, цибулі, часнику, збирання цукрових і кормових буряків, збирання картоплі, то, відповідно, до чинного законодавства наряд-допуск видається для виконання періодичних робіт, які віднесені до робіт з підвищеною небезпекою. У свою чергу, Перелік робіт з підвищеною небезпекою, затверджений Наказом Держнаглядохоронпраці від 26 січня 2005 р. № 15, не містить жодного згадування про ручні роботи у рослинництві. Отже, доходимо висновку, що з п. 1.3 Примірної інструкції з охорони праці під час виконання ручних робіт у рослинництві (ПІ 2.0.00-081-99) необхідно вилучити слова «виконуйте тільки ту роботу, яка вам доручена відповідним нарядом».

Якщо говорити про пункт аналогічного змісту Примірної інструкції з охорони праці під час заготівлі кормів (ПІ 2.0.00-084-99), то тут ситуація

дещо інша. Вказана інструкція встановлює вимоги безпеки під час виконання таких робіт: косіння вручну; допоміжні роботи під час роботи кормозбиральних машин; скиртування; штучне сушіння та закладання сіна на зберігання; силосування. Якщо розглядати ці види робіт, то косіння вручну не є роботою, для виконання якої потрібен наряд-допуск, а ось скиртування належить до робіт на висоті, штучне сушіння сіна пов'язане з обслуговуванням електроустановок, силосування являє собою роботу в траншеях. Отже, три останні види робіт є роботами з підвищеною небезпекою і для них наряд-допуск потрібний (у разі, коли такі роботи виконуються періодично). Схожа ситуація і щодо Примірної інструкції з охорони праці під час виконання робіт у захищеному ґрунті (ПІ 2.0.00-087-99): деякі роботи, наприклад робота з електрофрезою, потребують наряду-допуску, інші, наприклад побілка приміщень чи ручні роботи з догляду за рослинами, – ні. Для приведення тексту Примірної інструкції з охорони праці під час заготівлі кормів (ПІ 2.0.00-084-99) та Примірної інструкції з охорони праці під час виконання робіт у захищеному ґрунті (ПІ 2.0.00-087-99) до відповідності положень законодавства пропонуємо викласти відповідні пункти цих інструкцій у такій редакції: «виконуйте роботу відповідно до вашої професії та кваліфікації; не починайте роботу, яка повинна виконуватися за нарядом-допуском, без відповідного наряду-допуску; не допускайте на робоче місце сторонніх осіб і не передоручайте свою роботу іншим особам».

Перейдемо до розгляду наступного положення ряду Примірних інструкцій з охорони праці в рослинництві щодо виконання працівниками відповідних робіт. Так, п. 1.5 Примірної інструкції з охорони праці під час виконання ручних робіт у рослинництві (ПІ 2.0.00-081-99), п. 1.14 Примірної інструкції з охорони праці під час виконання робіт із пестицидами та агрохімікатами (ПІ 2.0.00-082-99), п. 1.4 Примірної інструкції з охорони праці під час післязбиральної доробки зерна (ПІ 2.0.00-083-99), п. 1.3 Примірної інструкції з охорони праці під час заготівлі кормів (ПІ 2.0.00-084-99), п. 1.3 Примірної інструкції з охорони праці під час виконання робіт у садах і на виноградниках (ПІ 2.0.00-086-99) та п. 1.3 Примірної інструкції з охорони праці під час виконання робіт у захищеному ґрунті (ПІ 2.0.00-087-99) мають такий зміст: «не приступайте до роботи у стані алкогольного, наркотичного або медикаментозного сп'яніння, у хворобливому або стомленому стані». Вважаємо, що включення подібного пункту до тексту примірних інструкцій з охорони праці є недоцільним, оскільки не відповідає законодавству.

Насамперед поява на робочому місці у стані алкогольного, наркотичного чи токсичного сп'яніння є дисциплінарним проступком, за який відповідно до ст. 147 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП) до робітника можуть застосовуватися догана та звільнення як дисциплінарні стягнення. Дисциплінарне звільнення за появу на роботі у стані наркотичного, токсичного або алкогольного сп'яніння передбачено п. 7 ст. 40 КЗпП. Крім того, власник або уповноважений ним орган може

відсторонити працівника від роботи у разі появи останнього на роботі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння (ст. 46 КЗпП). Підкреслимо: законодавець не оперує поняттям «медикаментозне сп'яніння», яке застосовується в Примірних інструкціях з охорони праці в рослинництві. Залежно від речовини, вживання якої призводить до стану сп'яніння розрізняють алкогольне, наркотичне та токсичне сп'яніння. О.С. Стеблинська визначає останній вид сп'яніння як «психічний стан людини, викликаний вживанням психотропних та інших одурманюючих речовин». Під «іншими одурманюючими речовинами», зазначає дослідник, слід розуміти психоактивні лікарські засоби або речовини, які не належать ні до алкоголю, ні до групи наркотиків, тобто снодійні препарати, психостимулятори, транквілізатори і т.д., вживані в медичній практиці, а також ароматичні летючі речовини, вживані в промисловості та побуті – ацетон, бензин, хлороформ і т.д. [3, с. 860].

Як бачимо, токсичне сп'яніння не тотожне із вживаним у Примірних інструкціях поняттям «медикаментозне сп'яніння», оскільки речовинами, які викликають такий стан, є не лише медикаментозні препарати, а й інші речовини, що жодним чином не стосуються медикаментів. Застосування ж у Примірних інструкціях саме терміна «медикаментозне сп'яніння» є неправильним, оскільки, по-перше, такий вид сп'яніння не виділяється законодавством, по-друге, це не відповідає вимогам закону, оскільки, зважаючи на текст Примірних інструкцій, не заборонено приступати до роботи у стані токсичного сп'яніння, викликаного дією токсичних немедикаментозних речовин.

Звичайно, проблема травмування працівників сільського господарства внаслідок виконання робіт у стані алкогольного, наркотичного та токсичного сп'яніння є досить гострою. Дослідження показують, що стан сп'яніння – основна причина 9,3 % від загальної кількості нещасних випадків зі смертельним наслідком узимку та 6,8 % улітку [4, с. 19]. Алкогольне, наркотичне та токсичне сп'яніння називається основною причиною смертельного травматизму у результаті падіння з висоти у сільському господарстві у 1,7 % від загальної кількості таких нещасних випадків; як супутня причина – у 8,2 % [5, с. 18]. Вказуються в літературі й інші показники, наприклад, В. Сопільняк говорить про те, що кожний четвертий смертельно травмований працівник сільського господарства перебував у стані алкогольного сп'яніння [6, с. 18].

Законодавством встановлена відповідальність за розпивання пива, алкогольних та слабоалкогольних напоїв на виробництві, а також за перебування на роботі у нетверезому стані у вигляді штрафу в розмірі від трьох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 179 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

У нашому випадку ми вважаємо, по-перше, не зовсім правильним формулювання пунктів примірних інструкцій. Доцільніше замінити слова «не приступайте до роботи у стані алкогольного, наркотичного або медикаментозного сп'яніння» на «забороняється приступати до роботи у

стані алкогольного, наркотичного та токсичного сп'яніння».

Піддається критиці і така вказівка, вміщена в примірних інструкціях: «не приступайте до роботи … у хворобливому або стомленому стані». Загальне законодавство з охорони праці надає працівникові право відмовитися від виконання дорученої йому роботи, якщо вона становить загрозу для здоров'я чи життя цього працівника або навколишніх. Це встановлено насамперед у ч. 2 ст. 6 Закону України «Про охорону праці», в якій говориться, що «працівник має право відмовитися від дорученої роботи, якщо створилася виробнича ситуація, небезпечна для його життя чи здоров'я або для людей, які його оточують, або для виробничого середовища чи довкілля». Згідно з цією статтею працівник зобов'язаний негайно повідомити про це безпосереднього керівника або роботодавця. Факт наявності такої ситуації за необхідності підтверджується спеціалістами з охорони праці підприємства за участю представника профспілки, членом якої він є, або уповноваженої працівниками особи з питань охорони праці (якщо професійна спілка на підприємстві не створювалася), а також страхового експерта з охорони праці. Норми міжнародного права, зокрема ст. 8 Конвенції 2001 р. № 184 «Про безпеку та гігієну праці у сільському господарстві», серед прав працівників називає право уникати небезпеки, пов'язаної з їхньою роботою, коли в них є досить вагомі підстави вважати про існування неминучої і серйозної загрози для їхньої безпеки та здоров'я, про що вони негайно інформують свого керівника. Такими діями вони не ставлять себе в будь-які несприятливі умови.

Щодо хворобливого стану як підстави невиходу на роботу, то в цьому разі працівник має право за власною заявою пройти за рахунок роботодавця позачерговий медичний огляд, якщо працівник вважає, що погіршення стану його здоров'я пов'язане з умовами праці (ст. 17 Закону України «Про охорону праці»). Згідно з цією статтею роботодавець за власною ініціативою може зобов'язати працівника пройти медичний огляд, якщо стан здоров'я останнього не дає йому змоги виконувати свої трудові обов'язки. Нарешті, підтвердженням хворобливого стану працівника мають бути листок непрацездатності чи довідка з медичної установи.

Стомлений стан, про який згадується у примірних інструкціях з охорони праці, взагалі, на нашу думку, не може бути причиною не починати роботу. Стомленість є оціночною, суб'єктивною категорією. Кожна особа з найрізноманітніших причин може почуватися стомленою (наприклад, через поганий сон), але ж це не може бути підставою для того, аби не виходити на роботу.

Отже, доходимо висновку, що не приступати до роботи особа може лише в разі, коли є вагома причина вважати, що існує загроза для її життя, здоров'я або для життя і здоров'я навколишніх і в разі хвороби (належно підтвердженої).

Звідси випливає необхідність вилучення з тексту примірних

інструкцій з охорони праці в рослинництві фрази «не приступайте до роботи у хворобливому та стомленому стані».

Список літератури:

1. Комплект нормативно-правової документації з охорони праці для малих підприємств [Текст] / Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, Державний комітет України з нагляду за охороною праці, Національний НДІ охорони праці (ННДІОП). – К. : [б.в.], 2005. –36 с.

2. Сліпачук О. А. Стан виробничого травматизму зі смертельним наслідком у сільському господарстві в 2008 р. / О. А. Сліпачук, В. І. Лесковець // Інформаційний бюлетень з охорони праці. – 2008. – № 3. – С. 17–26.

3. Стеблинська О. С. Поняття, види та правове значення стану сп'яніння / О. С. Стеблинська // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 859–864.

4. Сліпачук О. А. Визначення особливостей виникнення нещасних випадків у сільськогосподарському виробництві у зимовий період / О. А. Сліпачук, Л. О. Мітюк // Інформаційний бюлетень з охорони праці. – 2009. – № 3. – С. 16–22.

5. Сліпачук О. А. Смертельний травматизм у результаті падіння з висоти в сільському господарстві / О. А. Сліпачук, В. Х. Білоусова // Інформаційний бюлетень з охорони праці. – 2008. – № 2. – С. 16–22.

6. Сопільняк В. Проблем на селі багато, але не скрізь ними переймаються / В. Сопільняк // Охорона праці. – 2008. – № 4. – С. 17–19.

Статья посвящена анализу состояния правового обеспечения охраны труда в растениеводстве локальными нормативными актами, в частности инструкциями по охране труда, определению недостатков Сборника примерных инструкций по охране труда для работников при выполнении работ в растениеводстве и разработке предложений по их устранению.

Охрана труда, правовое обеспечение, растениеводство, сельское хозяйство, инструкция по охране труда.

This article analyzes the status of legal support safety in plant local regulations, including regulations on labor protection, certain disadvantages Collection exemplary regulations on labor protection for workers while working in the plant and the development of proposals to address them.

Labor protection, legal support, plant, agriculture, instructions for labor protection.

УДК 349.42

ПРО ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ОПТОВИХ РИНКІВ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ

І.О. ПРОГЛЯДА, ***здобувач***[1],
Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

У статті здійснено аналіз приписів національного законодавства щодо правового режиму земельних ділянок оптових ринків сільськогосподарської продукції. Наведено характерні риси названого правового режиму, внесено пропозиції з удосконалення законодавства України.

Правовий режим, оптовий ринок сільськогосподарської продукції, землі, земельна ділянка.

Оптові ринки сільськогосподарської продукції є юридичними особами, предметом діяльності яких є надання послуг, що забезпечують здійснення оптової торгівлі сільськогосподарською продукцією. Ці послуги надаються з використанням системи обслуговуючих структур, споруд, будівель, систем, мереж, ліній, служб, складських приміщень, сховищ, залів, площадок, павільйонів, обладнання та інших об'єктів, розташованих на земельній ділянці, що має відповідний правовий режим. Звідси висвітлення питань правового режиму земельних ділянок оптових ринків сільськогосподарської продукції має важливе як теоретичне (для подальшого вдосконалення доктринальних положень), так і практичне (для належного правозастосування) значення. Зазначене вказує на значну актуальність теми запропонованої статті.

Питання правового режиму земельних ділянок під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції в спеціальній літературі майже не розглядалися, лише М.Я. Ващишин висвітлювала окремі аспекти відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва при будівництві названих ринків [2], а загальні засади правового режиму земель та земель сільськогосподарського призначення розкривалися Г.О. Аксеньонком, Н.І. Титовою, М.В. Шульгою, П.Ф. Кулиничем та ін. [1; 4; 6; 8]. Зазначене свідчить про новизну даної статті та необхідність наукового опрацювання проблем правового режиму земельних ділянок оптових ринків сільськогосподарської продукції.

Мета даної статті – аналіз приписів законодавства України щодо правового режиму земельних ділянок оптових ринків

[1] Науковий керівник – доктор юридичних наук, доцент В.Ю. Уркевич

© Прогляда І.О., 2013

сільськогосподарської продукції й внесення пропозицій з їх удосконалення.

Зазначимо, що згідно ст. 12 Закону України «Про оптові ринки сільськогосподарської продукції» від 25 червня 2009 р. № 1561-VI [3] (далі – Закон) надання земельних ділянок для розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції здійснюється в порядку, визначеному законом. Розглянемо відповідні положення земельного законодавства України.

Так, ч. 1 ст. 22 Земельного кодексу України визначено, що землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей. Тобто земельні ділянки, на яких розміщено об'єкти, що забезпечують надання послуг по здійсненню оптової торгівлі сільськогосподарською продукцією, законодавством віднесено до земель сільськогосподарського призначення.

М.В. Шульга пропонує відносити до земель сільськогосподарського призначення землі, для яких притаманні наявність ґрунтовного покриву, певного клімату, водних ресурсів і рельєфу в такій єдності й у такому взаємозв'язку, що за умови їх раціонального використання і збереження природних характеристик вони можуть бути придатними для вирощування сільськогосподарських культур [8, с. 144]. А Н.І. Титова вказує, що більш правильною варто вважати конструкцію «сільськогосподарські землі», яка широко застосовується більшістю країн світу, а не «землі сільськогосподарського призначення». Під поняттям «сільськогосподарські землі» слід розуміти найбільш цінну категорію земель, які за природними властивостями ґрунтів (родючістю) здатні служити основним засобом для вирощування сільськогосподарських культур (зерна, овочів тощо) за умови їх раціонального використання, а також для ведіння тваринництва та інших сільськогосподарських галузей [4, с. 11]. П.Ф. Кулинич запропонував таке доктринальне поняття розглядуваних земель: землями сільськогосподарського призначення є розташовані за межами населених пунктів землі, надані громадянам та юридичним особам для використання, головним чином, як сільськогосподарських угідь з метою вирощування сільськогосподарських культур та як операційний базис для розміщення допоміжної сільськогосподарської виробничої та землеохоронної інфраструктури, а також землі, призначені для цих цілей (землі запасу) [6, с. 42, 43].

Відповідно до правового режиму земель сільськогосподарського призначення допускається використання їх поверхні для вирощування сільськогосподарських культур, овочів, розведення садів, розвитку тваринництва та інших галузей сільськогосподарського виробництва, під пасовища, сінокоси та для інших сільськогосподарських цілей, а також

для спорудження житлових, адміністративних і господарських будівель і споруд, пов'язаних з веденням сільськогосподарського виробництва або ж переробкою сільськогосподарської продукції [1, с. 178]. Звідси п. «б» ч. 2 ст. 22 Земельного кодексу України уточнює, що землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції у складі земель сільськогосподарського призначення належать до несільськогосподарських угідь (поряд із господарськими шляхами і прогонами, полезахисними лісовими смугами та іншими захисними насадженнями, крім тих, що віднесені до земель лісогосподарського призначення, землями під господарськими будівлями і дворами, землями тимчасової консервації тощо). Оскільки усі названі несільськогосподарські угіддя тим чи іншим чином пов'язані з використання сільськогосподарських угідь (ріллі, багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ та переліг), то вони забезпечують виробництво сільськогосподарської продукції. Це твердження є цілком правильним і щодо земель під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, оскільки на них розміщуються об'єкти, пов'язані з веденням сільськогосподарського виробництва, переробкою та продажем виробленої сільськогосподарської продукції.

Надалі розглянемо правовий режим земель під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції. Загалом під правовим режимом земель розуміють встановлену нормами права можливу й належну поведінку щодо землі як об'єкта права власності й інших речових прав на земельні ділянки, об'єкта державного управління земельними ресурсами й об'єкта правової охорони землі як природного ресурсу, що виконує визначені Конституцією України найважливіші соціально-економічні функції – основи життя й діяльності народів, що проживають на відповідних територіях [5, с. 200]. Правовий режим земель визначають також, наприклад, як встановлене правовими нормами право власності і користування земельними ділянками, порядок та умови набуття їх у власність чи користування, зміна і припинення права власності, порядок та умови використання відповідно до цільового призначення, правової охорони земель і відповідальності за порушення земельних прав і земельного законодавства [7, с. 72, 73].

Пунктом «ґ» ч. 3 ст. 22 Земельного кодексу України визначено, що землі сільськогосподарського призначення передаються у власність та надаються у користування оптовим ринкам сільськогосподарської продукції для розміщення власної інфраструктури. Оскільки оптові ринки сільськогосподарської продукції можуть створюватися в організаційно-правових формах господарського товариства чи підприємства різних форм власності, то відповідно й земельні ділянки для розміщення таких ринків можуть перебувати у державній, комунальній чи приватній власності. Якщо ж йдеться про оптові ринки сільськогосподарської продукції, створені в організаційно-правових формах державного чи комунального підприємства, то відповідні земельні ділянки мають

надаватися їм на праві постійного користування відповідно до ст. 92 Земельного кодексу України.

Слід звернути увагу й на наступний момент. Закон містить ст. 9 «Розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції», згідно з якою місця розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції визначаються центральним органом виконавчої влади з питань аграрної політики (Міністерством аграрної політики та продовольства України) на підставі поданих юридичними особами, які мають намір набути статусу оптового ринку сільськогосподарської продукції, документів виходячи з економічної доцільності створення оптових ринків сільськогосподарської продукції на відповідній території. Зважаючи на це стає очевидним, що при вирішенні питання щодо надання у користування чи передачі у власність земельних ділянок для розміщення інфраструктури оптового ринку сільськогосподарської продукції слід враховувати й рішення Міністерства аграрної політики та продовольства України, яким визначено місце розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції.

Окрім наведеного Земельний кодекс України з приводу земель під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції містить й такі приписи: 1) згідно з ч. 2 ст. 134 земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них для розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції не підлягають продажу на конкурентних засадах (земельних торгах). Такі земельні ділянки набуваються у спрощеному порядку; 2) відповідно до ч. 5 ст. 149 районні державні адміністрації на їх території вилучають земельні ділянки державної власності, які перебувають у постійному користуванні, в межах сіл, селищ, міст районного значення для всіх потреб та за межами населених пунктів для будівництва об’єктів, пов’язаних з обслуговуванням жителів територіальної громади району, зокрема, інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції. При цьому на території Автономної Республіки Крим таке вилучення земельних ділянок має бути погоджене з Радою міністрів Автономної Республіки Крим; 3) згідно з ч. 1 ст. 208 громадяни та юридичні особи у разі використання земельних ділянок для розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції звільняються від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва. На це окрему увагу звертає М.Я. Ващишин, вказуючи, що у випадку вилучення земельних ділянок для будівництва інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції ці підприємства звільняються від відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва [2, с. 39].

Зважаючи на викладене, а також на те, що у складі земель України ч. 1 ст. 19 Земельного кодексу України називає першою таку категорію земель, як землі сільськогосподарського призначення, а ст.ст. 24-37

Кодексу визначено особливості використання різних видів таких земель (окрім земель оптових ринків сільськогосподарської продукції), то пропонуємо доповнити Земельний кодекс України новою статтею 37^1 «Землі оптових ринків сільськогосподарської продукції» наступного змісту: «1. До земель оптових ринків сільськогосподарської продукції належать земельні ділянки, надані для розміщення системи обслуговуючих структур, споруд, будівель, систем, мереж, ліній, служб, складських приміщень, сховищ, залів, площадок, павільйонів, обладнання, транспорту, під'їзних та внутрішніх шляхів, засобів зв'язку та інших об'єктів, що використовуються для надання послуг, що забезпечують здійснення оптової торгівлі сільськогосподарською продукцією. 2. Землі оптових ринків сільськогосподарської продукції можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності або ж надаватися в користування, у тому числі в оренду».

Проведене дослідження дає змогу зробити наступні висновки. Правовий режим земель під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції характеризується такими рисами: а) ці земельні ділянки належать до земель сільськогосподарського призначення; б) вони можуть перебувати у державній, комунальній чи приватній власності, надаватися у постійне користування чи в оренду; в) при наданні у користування чи передачі у власність цих земельних ділянок має враховуватися рішення Міністерства аграрної політики та продовольства України щодо визначення місця розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції; г) ці землі не підлягають продажу на конкурентних засадах (земельних торгах), а набуваються у спрощеному порядку; д) вони можуть бути вилучені з постійного користування інших осіб; е) при вилученні таких земель не проводиться відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва.

Земельний кодекс України слід доповнити новою статтею 37^1 «Землі оптових ринків сільськогосподарської продукції» наступного змісту: «1. До земель оптових ринків сільськогосподарської продукції належать земельні ділянки, надані для розміщення системи обслуговуючих структур, споруд, будівель, систем, мереж, ліній, служб, складських приміщень, сховищ, залів, площадок, павільйонів, обладнання, транспорту, під'їзних та внутрішніх шляхів, засобів зв'язку та інших об'єктів, що використовуються для надання послуг, що забезпечують здійснення оптової торгівлі сільськогосподарською продукцією. 2. Землі оптових ринків сільськогосподарської продукції можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності або ж надаватися в користування, у тому числі в оренду».

Перспективою подальших наукових розвідок у напрямі порушених проблем може бути використання отриманих результатів у майбутніх дослідженнях, а також характеристика інших правових аспектів

формування інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції.

Список літератури:

1. Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР / Г.А. Аксененок. – М. : Госюриздат, 1958. – 424 с.

2. Ващишин М.Я. Оптові ринки сільськогосподарської продукції як суб'єкти аграрного права / М.Я. Ващишин // Аграрне право як галузь права, юридична наука і навчальна дисципліна : матеріали Всеукраїнського круглого столу (25 травня 2012 р.) // Зб. наук. праць / за заг. ред. В.М. Єрмоленка, В.І. Курила, В.І. Семчика. – К. : Видавничий центр НУБіП України, 2012. – С. 37–40.

3. Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 51.– Ст. 755.

4. Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України: наук.-навч. посіб. / за ред. Н.І. Титової. – Л. : ПАІС, 2005. – 368 с.

5. Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации : учеб. / И.А. Иконицкая. – М. : Юристь, 2000. – 239 с.

6. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : моногр. / П.Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – 688 с.

7. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / Л.О. Бондар, А.П. Гетьман, В.Г. Гончаренко та ін.; за заг. ред. В.В. Медведчука. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 656 с.

8. Шульга М.В. Актуальные правовые проблеми земельних отношений в современных условиях: монограф. / М.В. Шульга. – Х. : Консум, 1998. – 224 с.

В статье осуществлен анализ предписаний национального законодательства относительно правового режима земельных участков оптовых рынков сельскохозяйственной продукции. Приведены характерные черты указанного правового режима, внесены предложения по усовершенствованию законодательства Украины.

Правовой режим, оптовый рынок сельскохозяйственной продукции, земли, земельный участок.

The article presents the analysis of the requirements of national legislation on the legal regime of land wholesale markets for agricultural products. Are characteristic features of this legal regime, made suggestions for improving the legislation of Ukraine.

Legal regime, wholesale markets for agricultural products, land.

УДК 349.42

СУДОВА ПРАКТИКА ЩОДО РОЗГЛЯДУ СПРАВ ПРО ВИДІЛЕННЯ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯ МАЙНОВОЮ ЧАСТКОЮ (ПАЄМ) КОЛИШНІХ КСП

О.І. ХОРОШЕВСЬКА, ***аспірантка,***
Національний університет біоресурсів
і природокористування України

Стаття присвячена аналізу судової практики про виділення та розпорядження майновою часткою (паєм) колишніх КСП. Проведено класифікацію судових рішень по суті позовних вимог, пов'язаних із майновими паями КСП.

КСП, майновий пай, судова практика.

Після проведення приватизації промислових підприємств в Україні розпочався процес реорганізації у сільському господарстві, у ході якого колективні сільськогосподарські підприємства (далі – КСП) реорганізовувалися в юридичних осіб інших організаційно-правових форм. Також у процесі реорганізації КСП їх члени мали можливість вийти з такого КСП зі своїм майновим та земельним паєм та організувати власне сільськогосподарське виробництво у тій чи іншій формі або ж могли реалізувати належні їм майнові паї за цивільно-правовими угодами. Але у процесі паювання та реалізації права на пай між власниками майнових паїв та іншими суб'єктами виникають різні суперечки, які у більшості випадків вирішуються у суді.

Питання реорганізації колективних сільськогосподарських підприємств та реалізації права на майновий пай є актуальним та досить складними, та не у повній мірі врегульованими на законодавчому рівні. Багато у чому ці питання регулюються підзаконними нормативно-правовими актами. Більш того, основні питання щодо порядку реалізації права на майновий пай колективних сільськогосподарських підприємств регулюються аграрним правом, а далеко не усі судді добре обізнані з цією галуззю права та вміють у ній орієнтуватися. Крім того, як показує аналіз судової практики, не завжди суди правильно розуміють сутність майнового паю та зміст і порядок реалізації права на пай. Тому на допомогу суддям має прийти добре підготовлене узагальнення судової практики з питань, що є предметом цього дослідження. Це узагальнення повинно містити відповіді на найбільш проблемні і найбільш часто виникаючі питання щодо реалізації права на майновий пай. Це може бути як узагальнення, проведене окремим суддею (суддями), так постанова пленуму Вищого

[1] Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.М. Єрмоленко

© Хорошевська О.І., 2013

спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ. Але поки що цього нема, і тому навіть незначна спроба проаналізувати і дещо узагальнити судову практику з питання реалізації права на майновий пай колективних сільськогосподарських підприємств може бути досить корисною і своєчасною.

Метою цієї статті є аналіз судових рішень по справам про виділення та розпорядження майновою часткою (паєм) колишніх КСП та проведення класифікації позовів щодо майнових часток (паїв) і, відповідно, судових рішень за цими позовами.

Слід зазначити, що дослідження судової практики щодо розгляду справ про виділення та розпорядження майновою часткою (паєм) колишніх КСП майже не висвітлювалися у сучасній українській правовій літературі. Серед наукових праць, що присвячені аналізу судової практики пайових правовідносин членів КСП, можна виділити наукові доробки Л.А. Машевської [1], О. Бачерікова [2].

Новизна цієї статті відображена у спробі комплексного аналізу опублікованої в Єдиному державному реєстрі судових рішень [3] практики роботи суддів з питань розгляду справ про виділення та розпорядження майновою часткою (паєм) колишніх КСП. Загальнонаукове значення статті полягає у виявленні основних проблемних моментів теоретичної моделі реорганізації КСП, яка була покладена у підґрунтя аграрної реформи, та спробі пошуку шляхів удосконалення захисту прав власників майнових паїв та інших суб'єктів аграрних правовідносин за допомогою узагальнення судової практики.

Проведений аналіз судової практики (було досліджене близько 200 судових постанов (рішень, ухвал, постанов) судів різного рівня (судів першої інстанції, апеляційні суди, Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ, Верховного Суду України) дало змогу класифікувати на декілька видів позови щодо майнових паїв та, відповідно, судові рішення за цими позовами.

1. Позови про визнання права власності на майновий пай та про витребування майнового паю або його вартості.

Одними з найбільш поширених судових спорів щодо майнових паїв є спори про визнання права власності на майновий пай та про витребування майнового паю або його вартості.

Суд задовольнив вимоги позивачів в частині визнання права позивачів на майновий пай, задовольнив вимогу позивачів про зобов'язання відповідача визначити розмір їх паїв. В частині вимоги позивачів про стягнення з КСП грошової компенсації майнових паїв було відмовлено.

Рішення Роменського міськрайонного суду Сумської області від 16 грудня 2009 р. по справі № 2-1326/09

*(*Витяг)

Роменський міськрайонного суд Сумської області розглянув у судовому засіданні позов ОСОБА_1, ОСОБА_2, ОСОБА_3 до КСП

«Левченківське» про визнання права на майнові паї колективного сільськогосподарського підприємства та виплату грошової компенсації. Було встановлено, що ОСОБА_1, ОСОБА_2 і ОСОБА_3 до 1996 р. працювали у КСП «8 Березня». 1 березня 1996 р. зборами уповноважених членів КСП «8 Березня» було прийнято рішення про розпаювання землі і майна вказаного КСП та затвердження списків членів КСП, які мають право на земельний і майновий пай, до цих списків увійшли і вони. У подальшому, рішенням загальних зборів уповноважених від 14 грудня 1996 р. КСП «8 Березня» поділено на 4 самостійні КСП, у тому числі і КСП «Левченківське», яке було створене з майнових паїв мешканців с. Левченки. У 2000 р. КСП «Левченківське» було реформоване і після реформації вони в списки членів КСП не були включені. На момент звернення до суду КСП перебуває в стані ліквідації. У грудні 2006 р. вони зверталися за отриманням компенсації, але їм у цьому було відмовлено. Сертифікатів про право власності на майновий пай їм не видавали і розмір паю їм невідомий. Також невідомий їм склад майна що передавалося у КСП «Левченківське».

Суд розглянув в судовому засіданні позов та задовольнив вимоги позивачів в частині визнання права позивачів на майновий пай. Вимога позивачів про зобов'язання відповідача визначити розмір їх паїв також є обґрунтованою і підлягає задоволенню, так як обов'язок визначення розміру майнового паю покладено на спеціально уповноважений орган в КСП, а не на суд. Що ж стосується вимоги позивачів про стягнення з КСП грошової компенсації майнових паїв, дані вимоги є необґрунтованими і такими що не можуть бути задоволені, оскільки позивачі не довели суду конкретний розмір грошової компенсації і не вказали, виходячи з яких підстав вони мають право на отримання грошової компенсації майнового паю, а не на виділ паю в натурі.

Суд задовольнив позов про витребування майнового паю , були визнані недійсними рішення зборів співвласників майнових паїв, відповідач був зобов’язаний виділити у рахунок майнового паю майно з обладнанням, а на залишок майнового паю видати майно згідно структури пайового фонду.

Рішення Костопільського районного суду Рівненської області від 06 травня 2011 р. у справі № 2-59/11

(Витяг)

Костопільський районний суд Рівненської області розглянув в судовому засіданні справу за позовом про витребування майнового паю. Позивач звернувся в суд з позовом, в якому просив зобов’язати відповідача видати йому натурою майновий пай або стягнути з відповідача в його користь вартість його майнового паю. В обґрунтування своїх вимог покликається на те, що йому належать майновий пай у майні КСП ім. Щорса, правонаступником якого є відповідач. На звернення позивача про виділення йому майнового паю відповідач не реагує,

оскільки заява про виділення майнового паю не розглядається вже більше півроку.

Представник відповідача позов визнала частково.

Судом також було встановлено, що рішенням зборів співвласників майнових паїв КСП ім. Щорса від 23 лютого 2003 р. було затверджено структуру пайового фонду, співвласниками майнових паїв КСП ім. Щорса також затверджено перелік майна, яке підлягає розпаюванню.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» [4] член підприємства має право отримати майновий пай натурою, грішми або цінними паперами. При цьому спосіб отримання паю залежить від побажань пайовика та можливості підприємства. Оскільки відповідач виділяє згідно рішень зборів майнові паї майном, то майновий пай позивачу необхідно також виділити натурою.

Обставини нашої справи свідчать про те, що відмова у виділенні позивачу в рахунок його паю столярної майстерні з обладнанням, була необґрунтованою. Згідно з довідкою від 11 лютого 2009 р. позивачу по статті структури паю «будівлі і споруди» належить 7278 грн., а вартість столярної майстерні з обладнанням 7649 грн. Сума ж, якої не вистачає (421 грн.), може бути погашена за рахунок наявних у позивача коштів по інших статтях структури майнового паю, як це практикується відповідачем при виділенні майнових паїв.

Висновок суду, що рішення зборів співвласників майнових паїв КСП ім. Щорса від 25 січня 2009 р. та від 31 травня 2010 р., прийняті по заяві позивача, необхідно визнати недійсними є цілком вірним.

За таких обставин суд вважає, що вимога позивача про витребування майнового паю, у тому числі і щодо виділення йому столярної майстерні з обладнанням, є правомірною і підлягає задоволенню.

Суд задовольнив позовні вимоги про витребування майнового паю в натурі.

Рішення Бершадського районного суду Вінницької області від 10 липня 2007 р. (справа № 2-1071/2007 р.) (Витяг)

Бершадський районний суд Вінницької розглянув в судовому засіданні справу за позовом до СТОВ «Берладинка», спілки співвласників майна колишнього КСП «Берладинка» про витребування майнового паю в натурі. Судом було зобов'язано виділити позивачу майно в натурі на загальну суму 15373 грн. в рахунок його майнового паю, звернувши стягнення на розпайоване майно бувшого КСП «Берладинка», яке перебуває у користуванні СТОВ «Берладинка».

Судом встановлено, що позивач є власниками майнового паю, що у пайовому фонді майна СТОВ «Берладинка», що на даний час знаходиться в його користуванні і належить позивача на підставі свідоцтва про право власності на майновий пай члена КСП (майновий

сертифікат). Тому позовні вимоги позивача були повністю задоволені, що цілком і повністю відповідає закону.

Верховний Суд встановив, що касаційна скарга про стягнення вартості майнового паю підлягає відхиленню, а судові рішення – залишенню без змін, том що доводи касаційної скарги не дають підстав для висновку про те, що судами допущено порушення або неправильне застосування норм процесуального права, яке призвело до неправильного вирішення справи..

Ухвала Верховного Суду України від 20 жовтня 2010 р.

(Витяг)

Верховним Судом України в судовому засіданні було розглянуто справу за позовом до сільськогосподарського кооперативу «Світанок» про стягнення вартості майнового паю за касаційною скаргою сільськогосподарського кооперативу «Світанок» на рішення Роздільнянського районного суду Одеської області від 25 вересня 2008 р. та ухвалу Апеляційного суду Одеської області від 9 квітня 2009 р.

Задовольняючи позов, суди першої та апеляційної інстанцій виходили з того, що позивач, як член підприємства, який вийшов із нього, відповідно до свідоцтва про право власності на майновий пай члена КСП має право на частину пайового фонду СВК «Світанок» у розмірі 0,003 % фонду; стягнення з відповідача вартості вказаного майнового паю суттєво не вплине на ведення господарської діяльності відповідача, не порушить інтересів обох сторін та інших власників паїв.

За змістом ст.ст. 5, 7–9 Закону України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» від 14 лютого 1992 р. майно колективного підприємства належить його членам на праві спільної часткової власності і його пайовий фонд майна складається з балансової вартості як основних виробничих та оборотних фондів, створених за рахунок діяльності підприємства, цінних паперів, акцій, так і грошових коштів; а майновий пай є грошовим еквівалентом трудового внеску кожного працівника у колективне майно, визначеним на дату паювання (та скоригований на день вибуття працівника з господарства). Право розпоряджатися своїм паєм на власний розсуд член КСП набуває лише після припинення членства у підприємстві. До припинення членства, частка майна члена колективного підприємства є частиною майна колективного підприємства, яке у статуті визначає принципи формування спільної власності та права членів щодо неї і через свої органи здійснює право власності (володіння, користування, розпорядження).

Верховний Суд вказав, що оскільки законодавством передбачено рівність прав і обов'язків членів колективного сільськогосподарського підприємства щодо спільної виробничо-господарської діяльності та її результатів, а правомочності членів підприємств є похідними від правового статусу, завдань і функцій цих підприємств та правомочностей останніх як юридичних осіб, то і право громадянина вимагати своєї частки (паю) з володіння і користування аграрного підприємства, як і інші

правовідносини члена колективного підприємства з КСП щодо передачі – отримання майнового паю, складу цього паю, його юридичного оформлення також повинні ґрунтуватись на принципі рівності прав і обов'язків зазначених сторін. Це означає, що праву члена КСП вимагати видачі майнового паю відповідає право цього підприємства вирішувати питання складу і структури майнового паю, способу і терміну його виділу, при здійсненні яких (прав) повинні враховуватись інтереси обох сторін.

Спосіб забезпечення цих прав і інтересів члена КСП та підприємства визначений п. 3 ст. 9 Закону України «Про колективне сільськогосподарське підприємство», згідно з яким у разі виходу з підприємства його члени мають право на пай натурою, грішми або цінними паперами відповідно до розміру та структури пайового фонду або в іншій за згодою сторін, формі. Аналогічний підхід до реалізації права членів КСП на вільний вихід з цих підприємств із майновими паями з метою створення на їх основі приватних (приватно-орендних) підприємств, селянських (фермерських) господарств, господарських товариств, сільськогосподарських кооперативів, інших суб'єктів господарювання, заснованих на приватній власності, передбачено і в Указі Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 3 грудня 1999 р. № 1529/99.

Крім того, слід урахувати, що з метою реалізації прав і інтересів КСП та членів цих підприємств у правовідносинах виділення-отримання майнового паю Міністерством сільського господарства і продовольства України та Інститутом аграрної економіки України 1 січня 1996 р. розроблені методичні рекомендації про порядок отримання майнового паю при виході із колективного сільськогосподарського підприємства його членів, які не є нормативно-правовим актом у розумінні Указу Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 р. Але враховуючи, що у них закладені аналогічні принципи і підходи щодо порядку і способу виділення майнового паю, вони можуть враховуватись підприємствами при затвердженні власних статутів і положень про паювання та судами при вирішенні спорів в частині, які не суперечать Закону, зокрема в них зазначено, що спосіб одержання майнових паїв пайовиками (натурою, грішми або цінними паперами) обирається в кожному конкретному випадку з урахуванням як побажань пайовика, так і можливостей підприємства.

Дослідивши типові судові рішення за позовами про визнання права власності на майновий пай та про витребування майнового паю або його вартості, можна зробити висновок, що кожен окремий випадок потребує більш детального розгляду судами, а надана судова практика слугує прикладом відсутності уніфікованого законодавства в цій сфері.

2. Визнання цивільно-правових угод з майновими паями та майном, яке було виділене у рахунок майнових паїв, дійсними.

Зустрічаються у судовій практиці непоодинокі випадки подання позовів щодо визнання цивільно-правових угод з майном, яке було виділене у рахунок майнових паїв, дійсними.

Суд визнанає дійсним договір купівлі-продажу майна.

Рішення Ямпільського районного суду Вінницької області від 10 лютого 2011 р. (справа № 2-82/2011)

(Витяг)

У судовому засіданні Ямпільського районного суду Вінницької області було розглянуто позов до СК «Клембівка», позивач уклав угоду у простій письмовій формі про купівлю-продаж нерухомого майна з відповідачами, яке належить їм згідно Свідоцтв про право власності на майнові паї членів КСП, що було виділено їм на підставі зборів ревізійної комісії та ради Спілки «Клембівка», що підтверджено накладною.

Позивач зазначає, що він виконав умови договору і сплатив відповідачам кошти в різних сумах відповідно до часток кожного. У подальшому відповідачі зобов'язувались посвідчити правочин у нотаріуса. Однак відповідачі з різних причин ухилялися від зустрічей, що не давало можливості позивачеві належним чином оформити купівлю-продаж майна.

Рішенням суду позов задоволено на підставі ст. 220 ЦК України, згідно з якою у разі недодержання сторонами вимоги закону про нотаріальне посвідчення договору такий договір є нікчемним. Якщо сторони домовилися щодо усіх істотних умов договору, що підтверджується письмовими доказами, і відбулося повне або часткове виконання договору, але одна із сторін ухилилася від його нотаріального посвідчення, суд може визнати такий договір дійсним. У цьому разі наступне нотаріальне посвідчення договору не вимагається.

Таким чином, суд вважає встановленим, що всі умови договору виконано.

Суд визнав дійсними договори купівлі-продажу.

Рішення Маловисківського районного суду Кіровоградської області від 10 січня 2012 р. у справі (№ 2-64/11)

(Витяг)

Маловисківський районний суд Кіровоградської області від 10 січня 2012 р. був розглянув позов ТОВ «Карат» до ОСОБА_4 про визнання дійсним договору купівлі-продажу майнових паїв та визнання права власності.

Позивач ТОВ «Карат» звернулось до суду з цим позовом, посилаючись на те, що загальні збори співвласників майнових паїв колишнього КСП «Нива» прийняли рішення про вилучення належного їм майна з СВК «Надія» і передачу на відповідальне зберігання громадянам ОСОБА_4 та іншим. Відповідачі – власники майнових паїв – погодились продати свої майнові паї ТОВ «Карат».

Між сторонами було укладено договори купівлі-продажу майнових паїв, умови яких не суперечать цивільному законодавству України. На

виконання укладених договорів відповідачі передали ТОВ «Карат» у власність свої майнові паї, а покупець оплатив їх частки у грошовому еквіваленті, але відповідачі ухиляються від реєстрації укладених договорів.

Дослідивши матеріали справи, суд задовольнив пред'явлений позов та визнав дійсними договори купівлі-продажу.

3. Позови до КСП та їх правонаступників про збільшення розміру майнового паю.

Зустрічаються у судовій практиці випадки пред'явлення позовів до КСП та їх правонаступників про збільшення розміру майнового паю.

Суд не задовольняє позовні вимоги про визнання права власності на не донараховану суму майнового паю та стягнення вартості та визнання незаконним рішення загальних зборів членів КСП про припинення членства позивача в КСП.

Рішення Новоазовського районного суду
від 7 серпня 2007 р. (справа № 2-31 2007 р.)

(Витяг)

Новоазовським районним судом була розглянута справа за позовом до КСП «Зоря» про визнання права власності на не донараховану суму майнового паю та стягнення вартості, визнання незаконним рішення загальних зборів членів КСП «Зоря» від 26 лютого 2000 р. про припинення її членства в КСП «Зоря».

Позивачка звернулася до суду з даним позовом до відповідача, вказуючи, що вона та її мати з 1951 р. працювали у КСП «Зоря». У 2000 р. вона отримала свій майновий пай в розмірі 643 грн., а також як спадкоємиця, пай своєї матері в розмірі 272 грн. Вважає, що повинен бути зроблений перерахунок суми майнових паїв, як її так і матері, оскільки в КСП робився перерахунок майнових паїв, але їй перерахунок не зроблено. Крім того, як їй стало відомо, їй та її матері було виплачено тільки по 10 % від нарахованої суми майнового паю. Просить визнати за нею право власності на не донараховану суму майнових паїв, стягнути їх вартість, а також стягнути витрати по справі.

Згодом позивачка доповнила позовні вимоги, вказуючи, що вона не писала заяв про вихід із членів КСП «Зоря», тому на час прийняття рішення загальними зборами членів КСП «Зоря» від 26 лютого 2000 р. не було підстав для припинення її членства у КСП. Просить також визнати незаконним рішення загальних зборів членів КСП «Зоря» від 26 лютого 2000 р. про припинення її членства у КСП «Зоря».

Представник відповідачів у судовому засіданні позов не визнав, зазначивши, що позивачка працювала у КСП «Зоря». Позивачка стала пенсіонеркою за віком у 1993 р., у 2000 р. позивачка була виключена з членів КСП «Зоря», забравши свій майновий та земельний паї, а також майновий пай своєї матері, тобто вона втратила зв'язок з колгоспом. Просить в позові відмовити.

Суд, дослідивши матеріали справи, вважає позовні вимоги не підлягаючими задоволенню.

Згідно платіжних відомостей позивачка отримала грішми свій майновий пай та майновий пай матері , що не заперечувала позивачка і в судовому засіданні.

Як відмітив суд, зі ст. 9 Закону України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» вбачається, що до пайового фонду майна членів підприємства включається вартість основних виробничих і оборотних фондів, створених за рахунок діяльності підприємства, цінні папери, акції, гроші та відповідна частка від участі в діяльності інших підприємств і організацій. Уточнення складу і вартості пайового фонду майна членів підприємств, у тому числі реорганізованих, проводиться за методикою, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Право членів підприємства на пайовий фонд майна залежить від їх трудового внеску.

Члену підприємства щорічно нараховується частина прибутку залежно від частки у пайовому фонді, яку за його бажанням може бути виплачено або зараховано у збільшення частки в пайовому фонді. Ці відносини регулюються статутом підприємства.

Пай є власністю члена підприємства. Право розпоряджатися своїм паєм за власним розсудом член підприємства набуває після припинення членства в підприємстві. Пай може успадковуватися відповідно до цивільного законодавства України та статуту підприємства.

У разі виходу з підприємства його члени мають право на пай натурою, грішми або цінними паперами відповідно до розміру та структури пайового фонду або в іншій, за згодою сторін, формі.

4. Позови про визнання права власності на майновий пай за спадкуванням.

Також поширеними у судовій практиці є позови про визнання права власності на майновий пай за спадкуванням.

Судом було відмовлено в позові до відповідачів про стягнення майнового паю грішми та доходів від його використання.

Рішення Новоазовського районного суду Донецької області
від 11 червня 2007 р. (справа № 2-60)

(Витяг)

Новоазовський районний суд Донецької області в судовому засіданні розглянув позов до КСП «Саханка», ВАТ «Маріупольський металургійний комбінат імені Ілліча», Дочірнього підприємства «Ілліч-Агро Донбас» ВАТ «ММК ім. Ілліча» про визнання права власності на майновий пай за спадкуванням.

Рішенням суду було визнано за позивачем спадкуванням за заповітом право власності на майновий пай КСП «Саханка», що належав особі яка померла.

Позивачка звернулася до суду з даним позовом до відповідачів, вказуючи, що її вітчим який помер, а після його смерті залишилося спадкове майно.

Вітчим був членом КСП «Саханка», згодом вказане КСП реорганізоване у ТОВ «Саханка», згідно договору приєднання ТОВ «Саханка» було реорганізоване шляхом приєднання до ВАТ «ММК ім. Ілліча», до якого як до правонаступника перейшли всі права та обов'язки реформованих КСП «Саханка» та ТОВ «Саханка».

За час роботи у КСП «Саханка» вітчим був нарахований майновий пай, який у зв'язку зі смертю вітчима не отримав, вказаний пай у складі цілого майнового комплексу був переданий ВАТ «ММК ім. Ілліча».

На частину спадкового майна після смерті вітчима позивачка отримала свідоцтво про право на спадщину за заповітом, проте свідоцтва про право на спадщину на майновий пай вітчима вона не оформила, оскільки не існувало свідоцтва про право власності на майновий пай, у зв’язку з відсутністю бланків у Саханській сільраді. Про існування майнового паю вона не знала, дізнався з виданої відповідачем довідки.

Позивачка просить визнати за нею право власності у порядку спадкування за заповітом на майновий пай в КСП «Саханка», що належав вітчиму, зобов'язати ВАТ «ММК ім. Ілліча» видати належний їй майновий пай натурою або стягнути його вартість грішми, зобов'язати ВАТ «ММК ім. Ілліча» передати їй усі доходи від використання майнового паю вітчима, які КСП «Саханка», ТОВ «Саханка» та ВАТ «ММК ім. Ілліча» одержали або могли одержати за весь час його використання.

Згідно зі Статутом КСП «Саханка» вартість паю може виплачуватися майном, грішми або цінними паперами за згодою з правлінням КСП. Із Методики паювання майна КСП «Саханка», затвердженої загальними зборами членів КСП «Саханка», вбачається, що розмір індивідуального майнового паю залежить від трудового вкладу кожного члена КСП. Трудовий вклад визначається з урахуванням трудового стажу члена КСП на даному підприємстві та розміру оплати труда. Пайовий майновий фонд КСП визначається з урахуванням кредиторської заборгованості.

За позивачкою може бути визнано право власності за спадкуванням за заповітом після смерті вітчима на майновий пай КСП «Саханка», оскільки в судовому засіданні встановлено, що позивачка у встановлений законом строк прийняла спадщину, що складалася з земельного паю, оскільки подала державній нотаріальній конторі за місцем відкриття спадщини заяву про прийняття спадщини та отримала свідоцтво про право на спадщину, в цей частині задовольнивши позовні вимоги частково.

Позивачкою не надано суду доказів, що розмір майнового паю

вітчима відповідачем розраховано неналежно до діючого законодавства та не відповідає дійсності, що розмір його майнового паю повинен становити іншу суму, у суду відсутні підстави піддавати сумніву надані відповідачем розрахунки вартості майнового паю вітчима, оскільки його вартість розрахована за формулою на підставі Методики по паюванню майна КСП, затвердженої протоколом № 3 загальних зборів членів КСП «Саханка» та підтверджена висновками комісії по паюванню майна КСП «Саханка».

Позовні вимоги про стягнення вартості майнового паю та доходів від його використання суд вважає такими, що не підлягають задоволенню, оскільки в судовому засіданні встановлено, що позивачка не згодна отримати майновий пай натурою – майном, а виплата вартості майнового паю грішми проводиться за згодою сторін, ні спадкодавець, ні позивачка з заявою про виділ майнового паю в натурі не зверталися до КСП «Саханка», а також не зверталися з заявою про укладення договору оренди майнового паю, тому суд вважає позовні вимоги в цей частині не обґрунтованими і не підлягаючими задоволенню.

Схоже за суттю рішення було винесене у справі № 2-151/07 р. від 27 лютого 2007 р.

Судом було відмовлено в позові до відповідачів про стягнення майнового паю грішми та доходів від його використання.

Рішення Новоазовським районним судом Донецької області у справі № 2-151/07 р. від 27 лютого 2007 р.

Новоазовським районним судом Донецької області було розглянуто справу за позовом до КСП «Дружба народів», ДП «Ілліч-Агро Донбас», ТОВ «Марсервіс» про визнання права власності на майновий пай в порядку спадкування.

Апеляційний суд вважає, що апеляційні скарги позивача підлягають частковому задоволенню, рішення суду скасуванню з направленням справи на новий судовий розгляд виходячи з наступного.

Ухвала Апеляційного суду Чернігівської області від 25 липня 2007 р.

(Витяг)

Апеляційний суд Чернігівської області в судовому засіданні розглянув справу за апеляційними скаргами позивача та ПСП «Колос» на рішення Корюківського районного суду Чернігівської області від 04 червня 2007 р. у справі за позовом позивача до ПСП «Колос» про виплату компенсації за майновий пай.

Апеляційний суд встановив, що позивач звернувся до суду з позовом до ПСП «Колос» про стягнення з останнього на його користь компенсації за майновий пай в грошовому виразі. Свої вимоги позивач мотивував тим, що після смерті батьків він отримав у спадщину майновий пай члена КСП «Колос» (нині – ПСП «Колос»), відповідно до майнового сертифікату йому належить 0,27 % від майна пайового фонду підприємства. На неодноразові звернення до директора ПСП «Колос» з проханням виплатити компенсацію грішми за майнові паї батьків відповіді

він не отримав. Рішенням загальних зборів колишніх членів реорганізованого КСП «Колос» позивачу було виділено майновий пай в натурі, проти якого він заперечує, оскільки вважає, що має право вибору компенсації за майновий пай або натурі, або грішми.

Рішенням Корюківського районного суду Чернігівської області від 4 червня 2007 р. позов позивача задоволено частково, стягнуто с ПСП «Колос» на користь позивача 2 052 грн. 84 коп. грошової компенсації за частину майнового паю та виділено з ПСП "Колос" на користь позивача частину майнового паю в натурі. В апеляційній скарзі позивач просить змінити рішення суду в частині виділення майнового паю в натурі та зобов'язати відповідача виплатити йому компенсацію за решту майнового паю в розмірі 2 293 грн. 48 коп., посилаючись на те, що Законом України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» передбачено його право у разі виходу з підприємства на пай натурою, грішми або цінними паперами за його вибором, категорично відмовляється брати майновий пай натурою.

В апеляційній скарзі ПСП «Колос» просить скасувати рішення суду та відмовити у задоволенні позовних вимог позивача. Позивач наголошує на тому, що ПСП «Колос» є лише користувачем майна співвласників , колишніх членів КСП «Колос», всі питання щодо отримання майнового паю вирішуються виключно загальними зборами колишніх членів КСП «Колос», а суд безпідставно розпорядився майном підприємства правонаступника ПСП «Колос», який є неналежним відповідачем по справі.

Задовольняючи частково позов та стягуючи з ПСП «Колос» на його користь 2 052 грн. 84 коп. грошової компенсації за частину майнового паю, районний суд виходив з неможливості виділення у натурі такого майна, як частина гноєзбірника вартістю 1 879 грн. та незавершені капітальні вкладення (дорога) вартістю 173,84 коп., тому вважав за доцільне стягнути з відповідача їх вартість, а решту майна виділити в натурі.

Вирішуючи спір, районний суд не врахував, що визначення порядку виділення майнового паю члена колективного підприємства, а також структури і вартості паю віднесено до компетенції органу самоврядування колективного підприємства, який діє відповідно до статуту підприємства та затверджених ним актів. Стягуючи грошову вартість майнового паю з ПСП «Колос» як з правонаступника КСП «Колос», суд не встановив факту отримання правонаступником від реформованого підприємства саме грошових коштів як частки майна його членів та не врахував, що правонаступник має зобов'язання перед позивачем у межах складу і вартості переданого йому майна колективного підприємства, членами якого були батьки позивача.

Окрім того, суд не врахував, що у разі виділення позивачеві майнового паю грішми порушуються інтереси інших власників паїв, розглянув справу без участі уповноваженої особи власників майнових

паїв.

Вказані порушення є безумовною підставою для скасування рішення суду і направлення справи на новий розгляд.

Тому Апеляційним судом рішення Корюківського районного суду Чернігівської області від 4 червня 2007 р. було скасовано, справа направлена на новий розгляд до того ж суду в іншому складі суду.

На підставі проведеного дослідження та узагальнення судової практики можна зробити декілька висновків.

1. В Єдиному державному реєстрі судових рішень міститься величезна кількість судових рішень про виділення та розпорядження майновою часткою (паєм) колишніх КСП, що свідчить про досить активну роль судів у вирішенні спорів, які виникають під час реалізації права особи на майновий пай КСП.

2. Усі судові спори щодо майнових паїв КСП можна звести до наступних груп позовів:

а) про визнання права власності на майновий пай та про витребування майнового паю або його вартості;

б) про визнання цивільно-правових угод з майновими паями та майном, яке було виділене у рахунок майнових паїв, дійсними;

в) про збільшення розміру майнового паю;

г) про визнання права власності на майновий пай за спадкуванням.

3. Право члена КСП вимагати виділення майнового паю відповідає право цього підприємства вирішувати питання складу і структури майнового паю, його вартості, способу його вирішення.

4. Визначення порядку виділення майнового паю члена КСП, який виходить з нього, структури та вартості паю віднесено до компетенції органу самоврядування КСП, що діє відповідно до статуту підприємства та затверджених ним актів.

5. Досить велика кількість скасування рішень судів першої інстанції судами апеляційної та касаційної інстанції свідчить про існування певних труднощів у суддів при вирішенні спорів про майнові паї КСП. Це пов’язано, скоріш за все, із уніфікацією суті майнового паю, його правової природи, порядком його формування та виділення у процесі реорганізації КСП.

6. Для уніфікації судової практики та зведення до мінімуму судових помилок при вирішенні спорів про майнові паї КСП було б корисним підготувати узагальнення судової практики або проведене окремим суддею (суддями), або (що є більш доцільним) у вигляді постанови пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ.

Список літератури:

1. Машевська Л.А. Врегулювання спорів, що виникають із майнових правовідносин членів реорганізованих КСП рішеннями вищих судових інстанцій / Л.А. Машевська // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 633–639.

2. Бачеріков О. Проблеми регулювання спорів щодо майна пайових фондів та захисту майнових паїв / О. Бачеріков // Юридичний журнал. – 2007. – № 3 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://justinian.com.ua/article.php?id=2604.

3. Єдиний державний реєстр судових рішень : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://reyestr.court.gov.ua.

4. Про колективне сільськогосподарське підприємство : Закон України від 14 лютого 1992 р. № 2114-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 20. – Ст. 272.

Статья посвящена анализу судебной практики о выделении и распоряженииим имущественой частью (паем) бывших КСП. Проведена классификация судебных решений по существу исковых требований, связанных с имущественными паями КСП.

КСП, имущественый пай, судебная практика.

The article is devoted to the analysis of the judicial practice about allocation and disposition of property shares (share) of former PCB. Classification is made of judicial decisions on the merits of claims, connected with the property shares of the PCB.

PCB, property share, judicial practice.

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.41

ДЕРЖАВНА РЕЄСТРАЦІЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ТА ПРАВ НА НИХ: НОВІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

М.А. ДЕЙНЕГА, ***кандидат юридичних наук,***
В.Н. КОЛОДКА, ***магістр 1-го року навчання юридичного факультету,***
Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті досліджено нові аспекти правового регулювання державної реєстрації земельних ділянок та прав на них. Проаналізовано положення Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 р. та Закону України «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 р., що набули чинності з 1 січня 2013 року.

Державна реєстрація земельної ділянки, Державний земельний кадастр, державна реєстрація прав на земельну ділянку, Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, Витяг з Державного земельного кадастру, Свідоцтво про право власності на земельну ділянку.

З 1 січня 2013 р. в Україні введено нові правила та процедури оформлення прав на земельні ділянки. Набули чинності два законодавчі акти, що впроваджують істотні нововведення у правове регулювання відносин щодо земельної нерухомості. Це – Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 р. [1] та Закон України «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 р. [2]. До 1 січня 2013 р. формування земельних ділянок та оформлення прав на них здійснювалось шляхом ведення одного реєстру – Державного реєстру земель, що належало до компетенції Державного агентства земельних ресурсів України та його територіальних органів. Нині таких реєстрів стало два, а саме: формування земельних ділянок фіксується у Державному земельному кадастрі, а оформлення прав на земельні ділянки – у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. Крім того, з 1 січня 2013 р. набула чинності ст. 79-1 Земельного кодексу України [3], згідно з п. 9 якої земельна ділянка може бути об‘єктом цивільних прав виключно з моменту її формування та державної реєстрації права власності на неї, тобто з моменту внесення відомостей про неї до обох інформаційних баз даних – Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

© Дейнега М.А., Колодка В.Н., 2013

Метою статті є дослідження нових аспектів правового регулювання державної реєстрації земельних ділянок та прав на них.

Державна реєстрація земельної ділянки детально регламентується Законом України «Про Державний земельний кадастр» та Порядком ведення Державного земельного кадастру, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051 [4]. Державна реєстрація земельної ділянки – це внесення до Державного земельного кадастру відомостей про формування земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номера. Державний земельний кадастр являє собою єдину державну геоінформаційну систему відомостей про землі, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну та якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами. Ведення та адміністрування Державного земельного кадастру забезпечуються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, тобто Державним агентством земельних ресурсів України (далі – Держземагентство України).

Для виконання функцій державної реєстрації земельних ділянок у складі Держземагентства України спеціально введено нову посаду державних службовців – державний кадастровий реєстратор. До цих фахівців законодавство встановлює чіткі вимоги: вони повинні мати вищу землевпорядну або юридичну освіту і стаж роботи не менше двох років за спеціальністю. І саме до компетенції державних кадастрових реєстраторів, відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Державний земельний кадастр», належить внесення відомостей до Державного земельного кадастру про земельну ділянку.

Отже, для здійснення державної реєстрації «новоствореної» земельної ділянки заінтересована особа, яка отримала проектну документацію із землеустрою, або землевпорядна організація (розробник документації із землеустрою), уповноважена цією особою (ч. 3 ст. 24 Закону України «Про Державний земельний кадастр», п. 69 Порядку ведення Державного земельного кадастру), має звернутися до державного кадастрового реєстратора територіального органу Держземагентства України за місцем розташування земельної ділянки із заявою встановленої форми (Додаток 12 до Порядку ведення Державного земельного кадастру). До заяви також необхідно подати такі документи: оригінал документації із землеустрою, що є підставою для формування земельної ділянки; документацію із землеустрою, що є підставою для формування земельної ділянки у формі електронного документа; документ, що підтверджує оплату послуг з державної реєстрації земельної ділянки. Такий перелік документів визначено ч. 4 ст. 24 Закону України «Про Державний земельний кадастр». Однак, якщо звернутися до затвердженої форми заяви, можна побачити більш довгий перелік документів, що додаються, зокрема: копія документа, що посвідчує особу заявника, копія реєстраційного номера облікової картки платника податку,

документ про оцінку земель та інші. Заява з доданими документами надається заявником особисто чи уповноваженою ним особою або надсилається поштою цінним листом.

З моменту реєстрації заяви та доданих до неї документів державний кадастровий реєстратор у строк, що не перевищує чотирнадцяти днів, має перевірити відповідність документів вимогам, визначеним законодавством, та за результатами перевірки внести відомості до Державного земельного кадастру або прийняти рішення про відмову у внесенні таких відомостей. Перелік підстав для відмови у здійсненні державної реєстрації земельної ділянки наведено у ч. 6 ст. 24 Закону України «Про Державний земельний кадастр»: розташування земельної ділянки на території дії повноважень іншого державного кадастрового реєстратора; подання заявником документів не у повному обсязі; невідповідність поданих документів вимогам законодавства; знаходження у межах земельної ділянки, яку передбачається зареєструвати, іншої земельної ділянки або її частини.

До речі, строк державної реєстрації у 14 днів було передбачено і законодавством, що діяло до 1 січня 2013 р., однак нині закріплено санкції за порушення встановлених строків державної реєстрації. Зокрема, якщо строки внесення відомостей до Державного земельного кадастру порушено вперше – державний кадастровий реєстратор підлягає притягненню до адміністративної відповідальності у вигляді накладання штрафу у розмірі від 20 до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, за повторне протягом року правопорушення – від 50 до 200 мінімумів (ст. 53-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення [5]).

У разі відповідності поданих документів державний кадастровий реєстратор вносить відомості про земельну ділянку до Державного земельного кадастру, робить на титульному аркуші документації із землеустрою позначку про внесення відомостей до Державного земельного кадастру, присвоює земельній ділянці кадастровий номер, відкриває Поземельну книгу (документ Державного земельного кадастру, який містить відомості про земельну ділянку: кадастровий номер, площу, місцезнаходження, склад угідь, цільове призначення, нормативну грошову оцінку тощо) та повертає заявникові документацію із землеустрою з проставленою позначкою про внесення відомостей до Державного земельного кадастру (п. 75 Порядку ведення Державного земельного кадастру).

Після отримання від державного кадастрового реєстратора документації із землеустрою з проставленою позначкою заявник або уповноважена ним особа має передати відповідну документацію на затвердження органу державної влади або органу місцевого самоврядування. Відповідно до п. 76 Порядку ведення Державного земельного кадастру орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування у строк не пізніше п‘яти робочих днів після прийняття

рішення про затвердження документації із землеустрою подають або надсилають в електронній формі за цифровим підписом відповідної посадової особи територіальному органові Держземагентства України в особі державного кадастрового реєстратора засвідчену копію такого рішення разом із супровідними документами для внесення відповідних відомостей до Державного земельного кадастру, який протягом двох робочих днів з моменту отримання засвідчених копій таких рішень вносить відповідні відомості до Державного земельного кадастру.

На підтвердження державної реєстрації земельної ділянки заявнику видається Витяг із Державного земельного кадастру про земельну ділянку. Він містить усі відомості про земельну ділянку, внесені до Поземельної книги. Складовою частиною Витягу є кадастровий план земельної ділянки (ч. 8 ст. 24 Закону України «Про Державний земельний кадастр»).

За внесення відомостей до Державного земельного кадастру справляється плата, розміри якої затверджено постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання Державним агентством земельних ресурсів та його територіальними органами адміністративних послуг» від 1 серпня 2011 р. № 835 [6]. Так, зокрема, за внесення відомостей до Державного земельного кадастру про земельну ділянку стягується плата у розмірі 60 грн., за державну реєстрацію земельної ділянки – 65 грн. При цьому Витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку надається заявникові безоплатно.

З моменту отримання Витягу з Державного земельного кадастру про земельну ділянку завершується формування земельної ділянки та її державна реєстрація. Протягом одного року з моменту державної реєстрації земельної ділянки заявник або уповноважена ним особа має зареєструвати речове право на земельну ділянку. В іншому випадку, згідно з п. 114 Порядку ведення Державного земельного кадастру, державний кадастровий реєстратор скасовує державну реєстрацію, про що у десятиденний строк повідомляє особу, за заявою якої здійснено державну реєстрацію земельних ділянок.

Державна реєстрація прав на земельну ділянку здійснюється відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень і Порядку надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 р. № 703 [7]. Державна реєстрація прав на земельну ділянку – це офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на земельну ділянку, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Державний реєстр речових прав на нерухоме майно являє собою єдину державну інформаційну систему, що містить відомості про права на нерухоме майно, їх обтяження, а також про об'єкти та суб'єктів цих прав.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, у тому числі на земельні ділянки, є Державна реєстраційна служба України (далі – Укрдержреєстр), що функціонує на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 401/2011 [8], і діяльність якої спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України. Повноваженнями щодо державної реєстрації прав на земельні ділянки наділені реєстраційні служби Головних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, реєстраційні служби районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних управлінь юстиції.

Заінтересована особа, яка отримала Витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку, може обрати декілька шляхів державної реєстрації свого права на цю земельну ділянку: або особисто подати органові державної реєстрації прав заяву про державну реєстрацію (п. 7 Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень), або подати таку заяву через державного кадастрового реєстратора (ч. 4 ст. 28-1 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»). Форма та вимоги до заповнення Заяви про державну реєстрацію права на земельну ділянку затверджені наказом Міністерства юстиції України «Про впорядкування відносин, пов’язаних із державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 17 квітня 2012 р. № 595/5 [9].

У разі особистого звернення до органу державної реєстрації прав заявник пред‘являє документ, що посвідчує його особу, а також додає до заяви такі документи: копію реєстраційного номера облікової картки платника податку (крім випадків, коли фізична особа через свої релігійні або інші переконання відмовляється від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податку, офіційно повідомила про це відповідні органи державної влади та має відмітку в паспорті громадянина України); документи, що підтверджують виникнення, перехід та припинення права власності, визначені п. 27 Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно; Витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку (у разі, коли у документах, що зазначені у п. 27, відсутні відомості про кадастровий номер земельної ділянки) (п. 33 Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно); рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та надання її у власність (п. 55-1 Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно); документ, що підтверджує внесення плати за надання витягу з Державного реєстру прав, та документ про сплату державного мита.

За результатами розгляду заяви про державну реєстрацію та документів, необхідних для її проведення, державний реєстратор приймає

рішення про державну реєстрацію прав або рішення про відмову у такій реєстрації. Перелік підстав для відмови у державній реєстрації права на земельну ділянку передбачено ст. 24 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

На підставі прийнятого рішення про державну реєстрацію прав на земельну ділянку державний реєстратор вносить відомості у Державний реєстр прав, відкриває реєстраційну справу та присвоює реєстраційний номер такому об'єкту. Після внесення записів до Державного реєстру прав державний реєстратор формує у двох примірниках Витяг з Державного реєстру прав та Свідоцтво про право власності на земельну ділянку, один із примірників яких державний реєстратор долучає до реєстраційної справи, а другий надсилає рекомендованим листом заявникові разом з документами, що подавалися заявником для проведення державної реєстрації прав (пп. 17, 20–21, 42 Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно). При цьому документ, що підтверджує внесення плати за надання витягу з Державного реєстру прав, та документ про сплату державного мита не повертається органом державної реєстрації.

Якщо заінтересована особа обирає варіант звернення до органу державної реєстрації прав через державного кадастрового реєстратора, відповідно до ч. 4 ст. 28-1 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» у день надходження такої заяви державний кадастровий реєстратор передає до органу державної реєстрації прав відповідну заяву та додані до неї документи, необхідні для державної реєстрації прав, в електронній формі, виготовлені шляхом сканування цих документів. За результатом розгляду заяви про державну реєстрацію прав, орган державної реєстрації прав надсилає державному кадастровому реєстратору оформлені документи та Свідоцтво про право власності на земельну ділянку для їх видачі заявнику.

Державна реєстрація прав на земельну ділянку проводиться у строк, що не перевищує 14 робочих днів з моменту прийняття заяви про державну реєстрацію прав.

Згідно зі ст. 29 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» за проведення державної реєстрації прав та їх обтяжень справляється державне мито. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито» від 21 січня 1993 р. № 7-93 щодо ставок за проведення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно» від 20 листопада 2012 р. [10] за державну реєстрацію права власності на земельну ділянку сплачується державне мито у розмірі 7 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Окремо слід сказати і про державну реєстрацію прав на «вже зареєстровані» земельні ділянки. Перехід прав на такі земельні ділянки відбувається як на підставі договорів, що не потребують нотаріального

посвідчення (договір оренди, суперфіцію, емфітевзису), так і на підставі договорів, що потребують такого посвідчення (договір купівлі-продажу земельної ділянки). У цьому випадку порядок оформлення прав на земельну ділянку значно спрощується. Відповідно до ч. 5 ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» державна реєстрація прав у результаті вчинення нотаріальної дії з нерухомим майном, у тому числі із земельною ділянкою, проводиться нотаріусом, яким вчинено таку дію. Державним реєстратором згідно з указаним Законом є нотаріус як спеціальний суб'єкт, на якого покладаються функції державного реєстратора прав на нерухоме майно. Згідно зі ст. 46-1 Закону України «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 р. [11] і Порядку доступу нотаріусів до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 2 серпня 2011 р. № 1936а/5 [12], нотаріус під час вчинення нотаріальних дій з нерухомим майном, у тому числі із земельною ділянкою, має доступ та користується Державним земельним кадастром і Державним реєстром речових прав на нерухоме майно. Відповідно до зазначених нормативно-правових актів нотаріус самостійно отримує Витяги з Державного земельного кадастру і реєструє право у Державному реєстрі прав у день посвідчення угоди.

Отже, з 1 січня 2013 р. чинне законодавство в Україні зазнало значних змін у частині державної реєстрації земельних ділянок і прав на них. Зазначена процедура відтепер розділена між двома відомствами: Державним агентством земельних ресурсів України і Державною реєстраційною службою Міністерства юстиції України. Почали роботу одразу два нових реєстри – Державний земельний кадастр і Державний реєстр речових прав на нерухоме майно. Скасовано видачу державних актів, відтепер посвідчує права на земельну ділянку Свідоцтво про право власності на нерухоме майно. Досить чітко регламентовано терміни реєстрації земельної ділянки і терміни реєстрації прав на неї, встановлено відповідальність посадових осіб за їх порушення. Завдяки високотехнологічній електронній системі державна реєстрація земельних ділянок та прав на них за новою процедурою має відбуватися набагато простіше і швидше. На перший погляд позитивність законодавчих змін очевидна. Але ж як і будь-які інші нововведення, нова система державної реєстрації земельних ділянок та прав на них повинна деякий час попрацювати, щоб повною мірою відчути усі її переваги і недоліки.

Список літератури:

1. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 1 липня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.

2. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 7 липня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 8. – Ст. 61.

3. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.

4. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру : постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3598.

5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

6. Деякі питання надання Державним агентством земельних ресурсів та його територіальними органами адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2011 р. № 835 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 59. – Ст. 2375.

7. Порядок державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень і Порядок надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно : постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 р. № 703 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 51. – Ст. 2035.

8. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 401/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 1163.

9. Про впорядкування відносин, пов'язаних із державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : наказ Міністерства юстиції України від 17 квітня 2012 р. № 595/5 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 33. – Ст. 1239.

10. Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито» від 21 січня 1993 р. № 7-93 щодо ставок за проведення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно : Закон України від 20 листопада 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 97. – Ст. 3902.

11. Про нотаріат : Закон України від 2 вересня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.

12. Про затвердження Порядку доступу нотаріусів до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно : наказ Міністерства юстиції України від 2 серпня 2011 р. № 1936а/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 63. – Ст. 2512.

В статье исследованы новые аспекты правового регулирования государственной регистрации земельных участков и прав на них. Проанализированы положения Закона Украины «О государственной регистрации вещественных прав на недвижимое имущество» от 1 июля 2004 г. и Закона Украины «О Государственном земельном кадастре» от 7 июля 2011 г., вступившие в силу с 1 января 2013 года.

Государственная регистрация земельного участка, Государственный земельный кадастр, государственная регистрация прав на земельный участок, Государственный реестр вещественных прав на недвижимое имущество, Извлечение из Государственного земельного кадастра, Свидетельство о праве собственности на земельный участок.

The article presents the researching of the new aspects of the legal regulation of state registration of the land and rights on it and the analysis of the Law of Ukraine «The state registration of material rights on the real estate» on 1 July 2004 and the

Law of Ukraine «The State landed cadastre» on 7 July 2011, which entered into force on 1 January 2013.

State registration of the land, State landed cadastre, state registration of rights on the land, State register of material rights on the real estate, Extraction from the State landed cadastre, Certificate of the right of property on the land.

УДК 349.412.3

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ В УКРАЇНІ

О.І. НАСТІНА, ***кандидат юридичних наук,***
Білоцерківський національний аграрний університет

Проведено дослідження юридичної природи права державної власності на землю, його суб'єктивного та об'єктивного розуміння.

Власність, право власності, земельні відносини, право державної власності на землю.

Виробничі відносини становлять фундамент для економіки і дослідження юридичної природи права державної власності в Україні в умовах ринкових реформ, є важливою складовою для визначення змісту державної власності на землю. В юридичній літературі сучасний інститут права державної власності на землю залишається недостатньо вивченим, тому **метою** цієї статті є дослідження юридичної природи права державної власності на землю.

Зміст права державної власності на землю перебуває у прямій залежності від понятійного апарату, від ступеня суспільного розвитку окремої держави та здебільшого відображає відносини між суб'єктами реалізації права державної власності на землю. Право державної власності на землю в сучасних умовах набуває соціального змісту, спрямовується на забезпечення належного існування громадян у державі, врегулювання суспільних відносин та становить невід'ємну складову відносин власності.

Відповідно до ст. 78 ЗК України право власності на землю – це право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками. Дійсно, законодавцем зміст права власності та поняття земельних відносин ототожнюється. Однак М. В. Шульга зауважує, що суспільні земельні відносини не вичерпуються змістом правомочностей володіння, користування і розпорядження землею [1, с. 9–25]. Також під земельними відносинами розумують відносини щодо використання, відтворення та охорони земель [2, с. 11]. Слід погодитись із такими висновками, адже використання земельних ділянок повинно супроводжуватись відтворенням і охороною земель та відповідальністю землекористувачів.

Існує думка: положення ст. 13 Конституції України про те, що власність зобов'язує і безпосередньо стосується змісту сучасного права власності на землю щодо визначення формату права власності таким чином, щоб воно зобов'язувало власників до певної поведінки [3, с. 32]. Вказані погляди науковців дають можливість констатувати тісний взаємозв'язок між розумінням поняття власність, право власності,

© Настіна О.І., 2013

земельні відносини та зробити висновок, що земельні відносини державної власності на землю – це окремий різновид суспільних відносин, які об'єднують відносини щодо володіння, користування, розпорядження і управління землею (земельними ділянками), тобто відповідними земельними об'єктами, які належать державі. Тому зміст права державної власності на землю доцільно розкривати через складові правовідносин державної власності на землю.

Зміст права державної власності на землю залежить від понятійного апарату – передусім від законодавчо визначеного поняття «майно», «право власності», «земельні відносини, «земельна ділянка», від визначення землі як об'єкта цивільного обігу, а також від усвідомлення людиною землі як природного ресурсу, від ступеня суспільного розвитку окремої держави. Право державної власності на землю в сучасних умовах набуває соціального змісту, слугує забезпеченню належного існування держави, її органів, громадян, урегулюванню суспільних відносин та становить невід'ємну складову відносин власності.

У законодавстві відсутнє визначення права державної власності на землю, тому зміст права державної земельної власності обумовлюється змістом права власності на землю в цілому. Так, зміст права власності на землю традиційно виражається через тріаду повноважень власника щодо тих чи інших об'єктів власності. На наш погляд, розкриття земельних правовідносин державної власності на землю через категорії володіння, користування і розпорядження є дещо звуженим і потребує розширення правомочностями відтворення та охорони, адже відтворення передбачає відновлення родючості, природних властивостей землі, без яких втрачається інтерес до неї, як об'єкта права власності. Охороною природи є система заходів, спрямованих на підтримання раціональної взаємодії між діяльністю людини і довкіллям, забезпечення збереження та відтворення природних багатств, раціонального використання природних ресурсів. Вважаємо, що повноваження відтворення та охорони можуть бути об'єднані й виражені правомочністю управління, як юридично гарантованою можливістю визначати, регулювати і контролювати цільове та раціональне використання землі.

Юридичний зміст права державної власності на землю в динаміці здійснення такого права відповідними суб'єктами обумовлюється економічними категоріями, що розкривають його розуміння, тому пропонуємо визначення сутності змісту права державної власності на землю розглядати в аспектах здійснення права державної власності на землю відповідними суб'єктами (економічний зміст) та законодавчої фіксації суспільних відносин права державної власності на землю (юридичний зміст). Лише комплексне дослідження земельної власності через юридичне, економічне, соціальне, політичне та філософське осмислення її природи дасть змогу визначити зміст права державної власності на землю та вирішити проблеми щодо її правового регулювання.

Варто підтримати думку О. Ф. Скакун, що структура змісту правовідносин – це спосіб взаємного зв'язку, що виникає на основі суб'єктивних прав, обов'язків, повноважень. Тобто це – юридично взаємний стан суб'єктів, який визначає, формує їх поведінку через права та обов'язки [4, с. 567]. Натомість В. І. Андрейцев вказує, що правовідносини державної власності на землю здійснюються компетентними органами державної влади незалежно від визначення конкретної земельної ділянки [5, с. 107]. На наш погляд, елементами правовідносин державної власності на землю є: об'єкти, суб'єкти та зміст (права та обов'язки учасників правовідносин). Земельні правовідносини державної власності на землю – це окремий різновид суспільних відносини, що визначають повноваження володіння, користування, розпорядження і управління землями, землею, земельними ділянками, як відповідними земельними об'єктами, що належать державі.

Зміст права державної власності на землю в сучасному земельному законодавстві не визначений. Це дає змогу зробити висновок, що зміст права державної власності на землю слід розглядати в двох аспектах – об'єктивному та суб'єктивному. В об'єктивному розумінні зміст права державної власності на землю – це система правових норм, що закріплюють, регламентують та охороняють відносини набуття і реалізації державою права власності на землю, у суб'єктивному розумінні зміст права державної власності на землю – це юридична можливість держави здійснювати у обсязі визначеному законом, повноваження володіння, користування, розпорядження і управління земельним ділянками.

Сьогодні в наукових колах переважає думка, що правову характеристику землі як об'єкта права власності складає стан привласнення об'єктів природи – землі, де привласнення полягає у застосуванні у визначений законом спосіб можливостей володіти, користуватися та розпоряджатися земельною власністю. Цікавою є думка російських вчених, що з усіх правомочностей, які виходять з права власності, державі в особі відповідних органів належать два з них – право володіння та право розпорядження; щодо користування, під яким як правило розуміють право господарського відання, то держава практично завжди передає іншим особам [95, с. 54]. Варто підтримати таку думку, адже в системі суб'єктів права державної власності на землю держава, як суб'єкт права державної власності, передає правомочності користування суб'єктам здійснення права – відповідним державним органам, державним підприємствам тощо. Щодо правомочності розпорядження, то така правомочність обмежена двома чинниками: по-перше, розпорядження здійснюється компетентними державним органами в інтересах держави виключно в межах своїх повноважень, по-друге, розпорядження здійснюється не земельною ділянкою, як частиною простору чи поверхні землі, а лише правом володіння та користування. Можна констатувати, що одностайності в розумінні змісту права власності на землю у наукових колах не спостерігається, що обумовлює

необхідність розширити спектр наукового дослідження та вийти за рамки класичної тріади повноважень власника. Право державної власності на землю має особливий правовий характер. Тому, на наш погляд, актуальне питання його змісту слід розглядати не лише у рамках класичної тріади правомочностей суб'єктивного права власності.

За результатами проведення цього дослідження можна дійти висновку, що вивчення юридичної природи права державної власності на землю є перспективним напрямом наукового дослідження. Зміст права державної власності на землю розкривається через такі поняття, як власність, право власності, правовідносини державної власності на землю. Визначення права державної власності на землю необхідно розглядати через призму відповідного рівня суспільного і політико-економічного розвитку держави. Зміст права державної власності на землю визначається таким елементами правовідносин, як об'єкти і суб'єкти правовідносин, зміст правовідносин (права та обов'язки учасників правовідносин). Право державної власності на землю можна розглядати у різних аспектах: об'єктивному та суб'єктивному розумінні, економічному та юридичному змісті, через динаміку здійснення повноважень володіння, користування, розпорядження і управління земельним ділянками.

Список літератури:

1. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / Шульга М.В. – Х. : Фирма «Консум», 1998. – 224 с.

2. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / [Бондар Л.О., Гетьман А.П., Гончаренко В.Г. та ін.] ; за заг. ред. В.В. Медведчука. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 643 с.

3. Кулинич П.Ф. Деякі питання теорії права власності на землю / П.Ф. Кулинич // Актуальні проблеми правового регулювання забезпечення екологічної безпеки, використання і охорони природних ресурсів : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (Харків, 9–10 жовтня 2009 р.). – Х. : Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого, 2009. – С. 32–39.

4. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : [учеб.] / О.Ф. Скакун ; [пер. с укр.]. – Х. : Эспада, 2007. – 840 с.

5. Балюк Г.І. Проблеми розмежування земель державної та комунальної власності (межування земель) / Г.І. Балюк // Земельне право України: теорія і практика. – 2007. – № 1. – С. 17–18.

Проведено исследование юридической сущности права государственной собственности на землю, его субъективного и объективного понимания.

Собственность, право собственности, земельные отношения, право государственной собственности на землю.

The article is research of legal essence of the right of state ownership, its subjective and objective understanding.

The property, the property right, law of state proprietary for land, land relations, the right of state ownership to the land.

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.6

ДЕЯКІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ЕКОЛОГІЧНО НЕБЕЗПЕЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Ю.А. КРАСНОВА, ***кандидат юридичних наук, Національний університет біоресурсів і природокористування України***

Досліджуються науково-правові та законодавчі підходи до розуміння екологічно небезпечної діяльності через призму екологічного ризику та факторів шкідливого впливу.

Екологічна небезпека, екологічна шкода, екологічний ризик, фактори шкідливого впливу.

У національному законодавстві та літературі традиційно вважається, що відведення у навколишнє природне середовище забруднюючих речовин, здійснення фізичних, біологічних впливів на нього є екологічно небезпечним, шкідливим [1; 2, с. 429–430], адже наслідками таких дій є забруднення, виснаження навколишнього природного середовища, руйнування його екологічних зв'язків тощо [3, с. 149]. Іншими словами, така діяльність здатна заподіювати «шкоду», яка в даному випадку виступає результатом негативної діяльності суб'єкта господарювання [4, с. 8].

Присутність у господарській діяльності загрози заподіяння шкоди перетворює її на шкідливу або небезпечну. Небезпека при цьому розглядається як певна ситуація, що може заподіяти чи призвести до настання якогось лиха, нещастя, катастрофи і т. ін. [5, с. 591].

Саме тому категорія «небезпека» одержала своє закріплення та регулювання у чинному національному екологічному законодавстві, що, зокрема, впливає на формування права екологічної безпеки як галузі права та законодавства.

Слід відзначити, що поняття екологічно небезпечної діяльності було об'єктом не одного наукового еколого-правового дослідження. Його окремі елементи та сутність в цілому досліджувалися багатьма науковцями, однак під впливом національного законодавства, що постійно розвивається, а також з розвитком нових наукових підходів воно потребує перегляду та вдосконалення, що й стало метою нашого дослідження.

© Краснова Ю.А., 2013

Так, за наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (далі – МНС України) від 23 лютого 2006 р. № 98 «Про затвердження Методики ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів» [6] «*небезпека*» визначається як сукупність факторів, пов'язаних з функціонуванням об'єкта господарської діяльності, які виникають внаслідок певних ініціюючих подій, і здатних чинити негативний вплив на людей та довкілля.

Відповідно до наказу МНС України від 18 грудня 2000 р. № 338 (зі змінами, внесеними наказом № 140 від 16 серпня 2005 р. «Про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів» [7], складовою «*небезпеки*» є внутрішні та зовнішні чинники, які можуть безпосередньо спричинити виникнення надзвичайних ситуацій на об'єкті або негативно вплинути на її розвиток. До основних внутрішніх чинників небезпеки належать: наявність небезпечних речовин, застосування небезпечних технологічних процесів, незадовільний стан будівель і обладнання, порушення умов безпечної експлуатації об'єктів тощо. До зовнішніх: особливості місця знаходження небезпечних об'єктів, несприятливі природні умови тощо. На нашу думку, і внутрішні, і зовнішні чинники небезпеки містять елементи, які здатні вплинути на стан навколишнього природного середовища, що й дає змогу виокремити з певної кількості небезпек такий їх різновид, як екологічна небезпека.

Філософська література розглядає екологічну небезпеку як реальну, таку, що характеризується існуванням умов та передумов для переходу у дійсність. Такою передумовою виступає діюча причина (деяке активне начало) – небезпечна речовина [8, с. 30].

В еколого-правовій літературі в основі екологічної небезпеки будь-якої господарської діяльності розглядається присутність екологічного ризику, який може призвести до заподіяння екологічної шкоди [9, с. 29-30], тобто до будь-якого погіршення стану навколишнього природного середовища внаслідок порушення правових екологічних вимог, та пов'язане з ним зменшення або знищення охоронюваних законом екологічних майнових чи немайнових благ, включаючи довкілля, життя і здоров'я людини, майно фізичних і юридичних осіб [3, с. 147–150; 10, с. 10–46].

Сучасне національне законодавство по-різному підходить до визначення поняття «ризик». Так, Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 р. визначає ризик як *ступінь імовірності* певної негативної події, яка може відбутися в певний час або за певних обставин на території об'єкта підвищеної небезпеки та/або за його межами [11]. У свою чергу, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5

квітня 2007 р. [12] під ризиком визнає *кількісну міру* небезпеки, що враховує ймовірність виникнення негативних наслідків від здійснення господарської діяльності та можливий розмір втрат від них.

Представниками першого підходу до визначення поняття «екологічний ризик» є В.І. Андрейцев та М.О. Фролов, які під екологічним ризиком розуміють встановлену нормами екологічного законодавства обставину, з якою пов'язуються виникнення, зміна, припинення правовідносин щодо здійснення діяльності з екологічно небезпечними об'єктами, що визначає формування і реалізацію правосуб'єктності фізичних, юридичних осіб та держави стосовно виявлення, попередження та усунення природних і техногенних загроз для довкілля, життя і здоров'я населення та особливий режим відповідальності за невиконання чи неналежне виконання вимог щодо забезпечення екологічної безпеки, включаючи й випадкове (імовірне) настання небезпеки [9, с. 57].

Встановлено, що екологічний ризик відрізняється від інших форм ризиків такими характеристиками, як:

1) антропоцентрична спрямованість екологічного ризику, яка виходить із того положення, що екологічний ризик є, насамперед, ризиком зниження якості навколишнього природного середовища, що справляє негативний вплив на життя та здоров'я людини;

2) поліваріантність форм походження екологічного ризику визначає можливість його прояву внаслідок природно-стихійних чинників (повеней, землетрусів, зсувів тощо) та техногенно-антропогенних загроз;

3) обмеженість можливості абсолютного визначення екологічного ризику зумовлена об'єктивною неможливістю повного вивчення проявів екологічних загроз;

4) кумулятивність екологічного ризику внаслідок прояву так званого «ефекту ланцюгової реакції» та «ефекту доміно», за яких певний конкретний чинник екологічного ризику тягне за собою реалізацію цілої низки інших екологічних ризиків з множинністю негативних наслідків для життя та здоров'я людини та якості довкілля;

5) субінституційність екологічного ризику, яка пов'язана з можливістю його прояву через інші ризики природного та техногенного походження, що зумовлює настання екологічних інцидентів з наслідками технологічних, технічних порушень, правопорушень у галузі охорони праці тощо [13, с. 8].

Що стосується Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», то на його виконання було прийнято ряд підзаконних нормативно-правових актів, які розкривають специфіку проведення таких заходів у різних сферах господарювання, зокрема:

– у сфері техногенної безпеки – Постанову Кабінету Міністрів України від 29 лютого 2012 р. № 306 «Про затвердження критеріїв, за

якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» [14];

– у сфері санітарно-епідемічного благополуччя населення – Постанову Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1405 (у редакції від 19 вересня 2012 р. № 869) «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності для санітарного та епідемічного благополуччя населення та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною санітарно-епідеміологічною службою та її територіальними органами» [15] та інші.

У науці екологічного права існує позиція про те, що визначення екологічного ризику як кількісної міри небезпеки є більш ефективним, оскільки дає можливість впровадження механізму економічної оцінки такої кількісної міри небезпеки для навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людей [16, с. 136; 17, с. 317]. Однак, на думку автора, визначення поняття «ризик» як ступеня імовірності певної негативної події також відіграє важливу роль, зокрема, при впровадженні спеціальних засобів запобігання надзвичайним ситуаціям на техногенних об'єктах, оскільки дає можливість виявити та класифікувати такі об'єкти за ступенем їх небезпеки.

Отже, присутність у господарській діяльності екологічного ризику перетворює її на екологічно небезпечну [18, с. 62]. На поняття «екологічно небезпечна діяльність» впливають підходи в еколого-правовій літературі щодо її розуміння. Так, один із підходів ґрунтується на аналізі видів господарської діяльності, при якій здійснюється поводження з небезпечною речовиною відповідно до конвенції ООН «Про транскордонний вплив промислових аварій» від 17 березня 1992 р. [19]. Згідно з ним В.І. Андрейцев вважає, що «наявність небезпечних речовин у суб'єктів господарювання у визначених нормативно-правовим порядком дозах на рівні порогових мас, або таких, що їх перевищують, є юридичною підставою вважати зазначену діяльність екологічно небезпечною, що має високу вірогідність настання екологічного ризику для необмеженого кола осіб, які попадають у сферу їх небезпечної дії та для довкілля…» [9, с. 52–60]. При визначенні доз порогових мас небезпечних речовин важливу роль відіграє «градація рівнів екологічного ризику викидів забруднюючих речовин, іонізуючого, радіаційного, фізичного та біологічного впливу на довкілля» [9, с. 29], які в екологічному законодавстві, з метою встановлення рівнів екологічної безпеки господарської діяльності, розглядаються як: а) екологічні нормативи, що передбачають гранично

допустимі викиди та скиди у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин; б) гранично допустимі рівні акустичного, електромагнітного, радіаційного та іншого шкідливого фізичного, а також біологічного впливу на нього (ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Відповідно ж до визначення небезпечної речовини, даного Законом України «Про об'єкти підвищеної небезпеки», не всі перераховані вище види шкідливих впливів утворюються в результаті поводження з небезпечними речовинами. Зокрема, такі речовини не утворюють фізичні впливи, наприклад, акустичні, що фактично створює колізію норм ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та ст. 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки».

У зв'язку з цим необхідно погодитися з позицією М.О. Фролова, який при дослідженні сутності екологічного ризику прийшов до висновку, що його можуть спричинити не лише небезпечна речовина, а й інші шкідливі фактори (фізичні та біологічні). Тому він цілком слушно розрізняє ризик властивостей речовин, ризик діяльності, ризик властивостей концентрацій, ризик властивостей сполук, ризик технологій, ризик агрегату, механізму, які призводять до утворення хімічних, біологічних і фізичних впливів на довкілля [20, с. 48].

Враховуючи положення ст. 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. [21] до біологічних впливів можна віднести утворення (створення) вірусних, пріонних, бактеріальних, паразитарних, генетично модифікованих організмів, продуктів біотехнологій тощо); до хімічних впливів – органічних і неорганічних, природних та синтетичних сполук небезпечних речовин; до фізичних впливів – шум, вібрацію, ультразвук, інфразвук, теплове, іонізуюче, неіонізуюче та інші види випромінювання тощо.

За таким критерієм екологічно небезпечна діяльність визначається й постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 р. № 554 «Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку» [22].

Інший підхід є дещо ширшим у порівнянні з попереднім і містить положення про те, що екологічну небезпеку господарської діяльності може створювати не лише небезпечна речовина, а й використання небезпечних живих організмів, небезпека самої діяльності людини через втручання в природні перебіги або винищення живих організмів, застосування небезпечних пристроїв і агрегатів тощо, хоч в основі обґрунтування даної позиції лежить та ж сама теорія екологічного ризику. Зокрема, Л.О. Бондар розглядає екологічно небезпечну діяльність як «одну або більше дій у певній царині, які справляють або можуть справити негативний з точки зору права вплив на довкілля, внаслідок чинників екологічного ризику, що такі дії супроводжують» [23, с. 36].

Крім того, доцільно зазначити, що особливості екологічної

небезпеки будь-якої діяльності залежать і від характеру її здійснення. Так, у політико-правових документах [24] та еколого-правовій літературі екологічно небезпечна діяльність поділяється:

1) *за галузями народного господарства*: а) в промисловості; б) в енергетиці та ядерній галузі; в) у сільському господарстві; г) на транспорті; д) у житлово-комунальному господарстві; е) у сфері промислових відходів; є) у військовій сфері тощо;

2) *за територіальними ознаками на*: а) глобальну; б) національну; в) регіональну; г) локальну.

В еколого-правовій літературі існують й інші підходи до класифікації екологічно небезпечної діяльності. Зокрема, В.О. Боков та А.В. Лущик [25, с. 63, 76] пропонують розглядати екологічно небезпечну діяльність:

3) *за середовищем провадження*: а) екологічно небезпечна діяльність, що здійснюється у природному середовищі; б) екологічно небезпечна діяльність, що здійснюється у природно-технічному середовищі; в) екологічно небезпечна діяльність, що здійснюється у технічному середовищі; г) екологічно небезпечна діяльність, що здійснюється у суспільному середовищі;

4) *за ступенем небезпеки*: а) найбільш небезпечна; б) сильно небезпечна; в) середньо небезпечна; г) небезпечна; д) слабо небезпечна; е) періодично небезпечна;

5) *за тривалістю*: а) тривала; б) нетривала;

6) *за інтенсивністю*: а) постійна; б) періодична; в) епізодична та інша [26, с. 40–50];

7) *за зовнішнім виявом небезпеки*: а) екологічно небезпечна діяльність, що пов’язана з екологічно небезпечним втручанням у навколишнє природне середовище (небезпека діяльності); б) екологічно небезпечна діяльність, що пов’язана зі здійсненням операцій з екологічно небезпечними предметами (небезпека речовин); в) екологічно небезпечна діяльність, що пов’язана з небезпечними умовами її здійснення (небезпека ситуації);

8) *за суб’єктним складом*: а) односуб’єктна – здійснюється одним суб’єктом екологічно небезпечної діяльності (фізичною, юридичною особою чи державою); б) багатосуб’єктна – здійснюється двома і більше суб’єктами цієї діяльності;

9) *за інтересами:* а) діяльність, що здійснюється у власних інтересах; б) діяльність, що здійснюється в інтересах інших осіб – вигодонабувачів (наприклад, при представництві);

10) *за зовнішнім виявом шкідливої дії:* а) екологічно небезпечна діяльність, пов’язана з хімічним впливом на довкілля; б) екологічно небезпечна діяльність, пов’язана з фізичним впливом на довкілля; в) екологічно небезпечна діяльність, пов’язана з біологічним впливом на довкілля;

11) *за необхідністю:* а) суспільно й економічно необхідна; б) другорядна (суспільство може відмовитися від неї, без втрат);

12) *за правовою характеристикою*: а) законна; б) незаконна;

13) *за швидкістю прояву негативних наслідків:* а) з миттєвими негативними наслідками; б) зі швидкими негативними наслідками; в) з віддаленими негативними наслідками тощо.

Таким чином, під екологічно небезпечною діяльністю можна розуміти будь-який вид господарської діяльності, під час здійснення якої присутній екологічний ризик, що зумовлює можливість шкідливого впливу та/або шкідливий вплив на навколишнє природне середовище та життя і здоров'я людей через хімічні, фізичні та біологічні фактори такого впливу.

Список літератури:

1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

2. Крассов О.И. Экологическое право : учеб. / О.И. Крассов. – М. : Дело, 2001. – 768 с.

3. Петров В.В. Экология и право. / В.В. Петров. – М. : Юридическая литература. – 1981. – 224 с.

4. Серов Г.П. Экологическая безопасность населения и территорий Российской Федерации (Правовые основы, экологическое страхование, экологический аудит) : учеб. пособ. / Г.П. Серов. – М. : Издательский центр «Анкил», 1998. – 207 с.

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. – 1440 с.

6. Про затвердження Методики ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів : наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 23 лютого 2006 р. № 98 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 12. – Ст. 841.

7. Про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів: наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи в редакції від 16 серпня 2005 р. № 140 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 35. – Ст. 2164.

8. Векленко П.В. Опасность: сущность, структура, онтологические смыслы : дисс. … канд. филос. наук: спец. 09.00.01 – Омск, РГБ, 2006. – 151 с.

9. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки : навч. та наук.-практ. посіб. / В.І. Андрейцев. – К. : Знання-Прес, 2002. – 331 с.

10. Розовский Б.Г. Правовое стимулирование рационального природопользования / Б.Г. Розовский. – К. : Наукова думка, 1981. – 238 с.

11. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18 січня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 15. – Ст. 73.

12. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 року // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

13. Фролов М.О. Правові аспекти екологічного ризику : автореф. дис. …канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Фролов Максим Олександрович. – К. : КНУ ім. Т. Шевченка, 2001. – 18 с.

14. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки : постанова Кабінету Міністрів України від 29 лютого 2012 р. № 306 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1115.

15. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності для санітарного та епідемічного благополуччя населення та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною санітарно-епідеміологічною службою та її територіальними органами : постанова Кабінету Міністрів України в редакції від 19 вересня 2012 р. № 869 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 10. – Ст. 369.

16. Балюк Г.І. Правові аспекти забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки в Україні : моногр. / Г.І. Балюк. – К., 1997. – 196 с.

17. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України (теоретико-правові аспекти) : моногр. / М.В. Краснова. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008. – 439 с.

18. Андрейцев В.І. Екологічний ризик у системі правовідносин екологічної безпеки. / В.І. Андрейцев. // Право України. – 1999. – С. 62–69.

19. Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий от 17 марта 1992 г. / ООН. – Нью-Йорк; Женева, 1994. – Ст. 24; 50–59; 66. – 48 с.

20. Фролов М.О. Правові аспекти екологічного ризику: дис. …канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Фролов Максим Олександрович – К. : КНУ ім. Т. Шевченка, 2001. – 211 с.

21. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

22. Про перелік видів діяльності та об’єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку : постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 року № 554 // Зібрання Постанов Уряду України. – 1995. – № 10. – Ст. 252.

23. Бондар Л.О. Правові засади здійснення екологічно небезпечної діяльності в Україні : дис. …канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Бондар Ладимир Олександрович – Одеса, 2001. – 206 с.

24. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

25. Боков В.А. Основы экологической безопасности : учеб. пособ. / В.А. Боков, А.В. Лущик. – Симферополь : Сомат, 1998. – 224 с.

26. Бондар Л.О. Про класифікацію видів екологічно небезпечної діяльності / Л.О. Бондар // Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. – 2001. – № 121. – С. 40–50.

Исследуются научно правовые и законодательные подходы к пониманию экологически опасной деятельности через призму экологического риска и факторов вредного влияния.

Экологическая опасность, экологический вред, экологический риск, факторы вредного влияния.

The legal and legislative going is probed scientifically near understanding ecologically of dangerous activity through the prism of ecological risk and factors of harmful influence.

Ecological danger, ecological harm, ecological risk, factors of harmful influence.

УДК 347.96:502/504

ЕКОЛОГІЧНА КУЛЬТУРА ЮРИСТА

Т.В. МОРОЗОВСЬКА, ***кандидат юридичних наук, Національний університет біоресурсів і природокористування України***

У статті розглядається екологічна культура юриста як складова професійної та загальної культури юриста як особистості.

Культура, екологічна культура, екологізація, сталий розвиток, коеволюція.

Локальні і глобальні екологічні проблеми сьогодення так чи інакше стосуються всього людства і для свого вирішення потребують значних економічних та соціальних зусиль. Людина та суспільство в цілому породили проблеми які погрожують подальшому існуванню не тільки природи а й сучасній цивілізації.

Сформульована у Ріо-де-Жанейро у 1992 р. позиція планетарного співтовариства відкрила новий етап розвитку «*sustainable development*» (у перекладі «сталий розвиток»), що означає гармонійний сумісний розвиток (коеволюцію) суспільства з його природним середовищем, біосферою [1]. Процес сталого розвитку повинен стати умовою збереження існуючих досягнень цивілізації і в рамках концепції направити всі зусилля людства на збереження для майбутніх поколінь місця нашого існування – планети Земля.

Необхідність усвідомлення наукової картини світу і світогляду в перспективі розвитку людства можна вирішити лише з максимальним застосуванням можливостей екологічної культури. В цьому і полягає основна місія екологічної культури – сприяння переорієнтації людини і всього людства на планетарні цінності: збереження живої та неживої природи [2]

Саме об’єктивні реалії сучасного життя підштовхують до необхідності «екологізації» економічної та соціальної сфери суспільного життя, корегування будь-якої діяльності, її відповідності міжнародним та національним стандартам і цінностям, формування необхідного рівня екологічної культури. Визначене в повній мірі стосується і професійної юридичної діяльності, яка в свою чергу є частиною суспільної діяльності.

Мета статті полягає у розкритті поняття екологічної культури та визначити специфіку екологічної культури юриста її роль та місце в практичній юридичній діяльності.

Проблеми екологічної культури, екологічної свідомості, світогляду, екологічних компонентів та виховного процесу в екологічній культурі

© Морозовська Т.В., 2013

досліджені представниками гуманітарних, природних та технічних наук. Разом з тим в літературі недостатньо розкрито деонтологічні аспекти екологічної культури юриста, не виключаючи ті специфічні риси культури які дозволяють розглядати їх в якості ефективного засобу формування цінностей юриста в екологічному ракурсі.

Специфіка екологічної культури юриста полягає в тому, що він як суб'єкт загальної культури повинен володіти всім комплексом наукових знань та вмінь які дозволяють реалізовувати програми направлені як на захист екологічних прав так і обов'язків направлених на усунення негативних наслідків у відношенні людина – природа.

Саме поняття «культура» є досить неоднозначним, багато змістовним та являє собою і конкретне історичне явище і сукупність форм людської діяльності і набір правил та цінностей.

Термін «культура» до привичної нам категорії пройшов довгий історичний шлях і як відомо, вперше слово «*cultura*» було застосовано Марком Порцийєм Катоном Старшим (234–149 р. до н.е.) в його трактаті про землеробство «*De Agri Cultura*» (160 р. до н.е.) визначаючи цей термін, як обробіток, поліпшення шанування, відносячи його до обробки землі. В такому розумінні культура повстає як співпраця людини і природи та направлена на взаємну користь [3].

У відкритті ідеї культури помітне місце відводиться Цицерону (106–43 р. до н.е.) який у філософському тропі «*cultura animi*» застосував метафору до культури як засобу «культивації душі», що пов'язують з формуванням концепту культури в римському духовному житті. Після Цицерона поняття культури вже з новим значенням застосовується іншими латинськими авторами, укорінюється у філософському лексиконі і в подальшому отримує узагальнене поняття щодо всіх форм людської активності, форми штучного рукотворного буття, отриманою людиною в результаті перетворення буття природного – «натури» [4].

Одним з перших, хто застосував термін «культура» близько до сучасного розуміння був Ян Амос Коменський (1592–1670).

Cultura universalis (універсальна культура людства) – так Ян Коменський визначив спосіб облагороджування людської особистості, що формується і загальну гармонію соціального існування у світі. При цьому вимога бути людяним (*humanitas*) співпадало у Яна Коменського з необхідністю бути культурним (*cultus*) [9].

Близьким до сучасного розуміння культури, як «покращення природи», яке в свою чергу призводить до «покращення життя» було надано німецьким юристом та політичним мислителем С.Пуфендорфом (1632–1694).

Культура – це «покращення природи», яке у свою чергу приводить до «покращення життя». Так «культура» була визначена, як якась протилежність даній природі («натурі») [6].

Відповідно довготривале розуміння культурного і природного як двух протилежних незалежних цінностей, що відображені в споконвічній опозиції

«культура-натура» мало глибокі негативні наслідки у вигляді екологічної кризи з одного боку і духовної з іншого Поняття «екологія» (походить від грец. *ekos* – житло і *logos* – вчення) дослівно означає вчення про житло, про умови життя тих, хто його населяє. Родоначальник цього терміну Е. Геккель застосував його для означення напряму біології, що вивчає зв'язки відносин біологічних організмів і популяцій з зовнішнім середовищем. Екологія народилась як суто біологічна наука про взаємовідносини «організм – середовище». Інтереси сучасної екології вийшли далеко за біологічні межі а об'єкт дослідження еволюціонував до взаємовідносин «людина-природа» та вона перетворилась на розгалужену галузь знань яка охоплює широкий спектр проблем у взаємодії людини з природним середовищем, включаючи нормативно-правове регулювання цих відносин [7].

Термін «екологічна культура» вперше з'явився у 20-х рр. XX ст. у працях представників американської школи «культурної екології», які вважали що високий рівень культури і цивілізації не може бути причиною деградації природи. Екологічна культура являє собою наукове розуміння взаємозв'язків природних та соціальних процесів, відносин людини як розумного представника тваринного світу з природним середовищем, спілкування з іншими людьми, ставлення до рідної мови, національної та світової культури, до самої себе, тобто ціннісні орієнтації [8].

Сьогодні екологічна культура є засобом реалізації сутнісних сил людини в умовах конкретного природного середовища. Впорядковуючи власний світ, світ людського буття, людина виступає регулятивом, організуючим чинником і для природного світу. Екологічна культура – суть глибоко телеологічне явище, оскільки в процесі діяльності задається певний напрямок розвитку довкільних процесів та станів об'єктів оточення, а також поведінки самої людини. В процесі своєї діяльності людини і прямо і опосередковано впливає на певні об'єкти світу, використовує ресурси які не завжди можуть відновлюватись та таким чином може навіть впливати на хід еволюції та на всю зону біологічного життя планети [9].

Екологічна культура відображає характер відносин між людиною і природою, що зазначила В.А. Ігнатова у визначенні екологічної культури: «екологічна культура – це частина загальної людської культури третього тисячоліття, яка проявляється в системі ціннісних орієнтацій, має високу духовну направленість і складається з множини складових. До структури її понятійної матриці органічно вписуються екологічний світогляд, екологічна свідомість, екологічне мислення, гуманістичні ідеї, загальнолюдські цінності та ідеали, переконання і принципи, наукові і ненаукові знання, вміння та навики екологічно обґрунтованої діяльності, засоби пізнання, норми та вимоги екологічного та морального імперативів, цивільна та екологічна відповідальність» [10].

Можна погодитись з думкою, що на сучасному етапі державні і соціальні інститути, реалізуючи екологічну функцію не забезпечують

належними чином процес формування екологічної культури населення. Крім того більшість елементів системної моделі формування екологічної культури не розроблені юридично, не забезпечені відповідними ресурсами. Соціально-екологічний ресурс не находить свого відображення в програмах соціально-економічного розвитку територій [11].

Закон України «Про основні засади (стратегію) державною екологічної політики на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р., яким головними завданнями її здійснення визначено стабілізацію та поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України з метою гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем.

Відповідно визначені в законі принципи і засади повинні стати належною базою для взаємодії всіх органів державної влади, місцевого самоврядування громадських організації та громадськості для вирішення питань охорони та захисту довкілля. Не остання роль у формуванні екологічної політики становить належне формування екологічної культури суспільства та особливо місця професійних юристів у цьому динамічному процесі.

У кожному конкретному випадку сутність тієї чи іншої культури розкривається через: специфіку та засоби діяльності, способи задоволення людських потреб. У контексті універсальних зв'язків та закономірностей, культура постає як суто людська форма самоорганізації та розвитку системи, засіб її адаптації до довкілля, креативний чинник утвердження та процвітання людини в біосфері. (філософія екологічна культура)

Неможливо також не звернути увагу на співвідношення професійної, правової та екологічної культури, які також грають не менш важливу роль в становленні юриста як особистості.

Враховуючи те, що представники юридичної професії є носіями культурних цінностей в сфері права, можна з впевненістю сказати, що водночас вони є суб'єктами реалізації зазначених функцій. Своїми діями, рішеннями, манерою поведінки в цілому юристи впроваджують у площину реального життя не просто культуру, а цілу низку правових цінностей, що перебувають під охороною права: життя людини, її честь, гідність, недоторканість, свободу, справедливість.

Таким чином, для представників правничої професії наявність високого рівня правової культури є обов'язковим моментом та необхідною умовою якісного виконання професійного обов'язку [12].

Процес формування екологічної культури починається з набуття екологічних знань, де не останню роль грає системність набуття цих знань. При цьому саме по собі знання не гарантує ані наявності культури

ані перетворення їх у належну соціально корисну поведінку. І лише належна мотивація направлена на зберігання та захист довкілля досягнута належним рівнем освіти і внутрішньою готовністю реалізувати екологічні знання в соціальній і професійній діяльності що також досягається гуманістичним світоглядом, розумінням коеволюції природи і суспільства як взаємодоповнюючих складових однієї системи.

Екологічна культура юриста починається з знань та розумінь глибоких природних процесів взаємодії людини і природи та можливих наслідків цієї взаємодії, вміння орієнтуватись та реалізувати знання та реально втілювати їх в життя, в соціальній активності. Що повинно проявлятися у студента юриста та в подальшому стати частиною життєвої позиції юриста професіонала.

Екологічна культура – це складана система принципів, відносин, цінностей а також сукупність усіх видів перетворювальної діяльності, за допомогою яких ці цінності формуються.

Структурними елементами екологічної культури юриста є сукупність знань в цій галузі, яка в свою чергу складається х принципів, норм, правил поведінки,гуманістичних внутрішніх цінностей, орієнтирів самореалізації, моральної оцінки поведінки у відношеннях людна-довкілля, поведінки та діяльності в конкретному природному середовищі, яка включає програму забезпечення екологічної безпеки та благополуччя.

Процеси діяльності людини пов’язані з руйнацією довкілля шикують швидше ніж вдосконалення нормативної бази щодо його відновлення. Юрист повинен стати активною частиною у вдосконаленні культури: вивчати норми міжнародного права, судову практику, громадську думку і приймати участь в процесі розробки нормативних актів різного рівні. Залучення громадських організацій та населення до процесу екологізації в усіх сферах життя є метою формування висококультурного громадянського суспільства, основою формування екологічного мислення, що в свою чергу потребує діяльності всіх соціальних інститутів і наявність відкритої і зрозумілої екологічної інформації для людей різного розвитку.

Юрист є частиною сучасного «інформаційного суспільства» і важливим кроком у формуванні загальної і екологічної культури взагалі важливе місце займають інформаційна досконалість та її гуманістична складова. Утримання розвитку інформаційного суспільства на конструктивному шляху є завданням багатьох соціальних інститутів. Завдяки глобальній сеті Інтернет, мобільному зв’язку, електронним повідомленням та скорості передачі інформації не тільки змінюється форма комунікації між людьми, а й змінюються емоційний момент спілкування та отримання цієї інформації. Відношення до довкілля, відношення до культурних цінностей та формування екологічної свідомості залежать від емоційно-особової зацікавленості, співпереживання. Поряд з глобальними кризисними змінами стану

довкілля існує регресивний стан суспільства що є основною причиною низького рівні культури взаємодії людини і природи.

Екологічна безпека, як і її антипод залежить від функціонування механізму інформаційного ресурсу, правового режиму доступу до екологічної інформації, а у разі необхідності має реальні механізми захисту права на екологічну інформацію визначені Конституцією та законодавством.

На жаль автором не було знайдено інформації про розгляд судових справ в загальних судах щодо захисту екологічних прав громадян або відшкодування шкоди спричиненої довкіллю за позовними заявами фізичних осіб, що само по собі є показником рівня екологічної культури.

Юрист повинен дотримуватись активної позиції по відношенню до захисту екологічних прав, виступати носієм відповідних знань що на практичному рівні повинно виражатись у отриманні та доведенні до суспільства екологічної інформації щодо стану довкілля, застосування речовин які спричиняють шкоду як споживачам так і навколишньому середовищу, допомагати громадянам у захисті екологічних справ в тому числі ініціювати проведення експертиз, приймати участь в громадських експертизах. Мати активну громадську позицію, коли ставиться питання про захист довкілля і зі всій відвертістю, всіма засобами захищати своє і чуже особисте, абсолютне і невід'ємне право на життя в безпечному навколишньому середовищі.

Проблеми «екологізації» та рівня екологічної культури у юристів повинні вирішуватись комплексно, починаючи з юридичної освіти, де він як майбутній спеціаліст за допомогою викладача на підставі методів професійної освіти повинен формувати належний рівень екологічної культури. Викладено стосується і необхідності корекції концепцій юридичної освіти направлений на засвоєння систематичних знань про довкілля, знань в галузі природоохоронної діяльності, формування загальної екологічної культури в руслі концепції сталого розвитку.

В подальшому, юрист в своїй практичній діяльності повинен орієнтуватись на загальні засади права, серед яких справедливість, добросовісність, розумність які визначають напрямки правового регулювання, норм твердого права як основи правової системи. в галузі відносин людини і довкілля.

Розвиток екологічної культури юриста повинен бути направлений на формування таких якостей як відповідального відношення до стану довкілля, зацікавленість та переконання в необхідності як екологічної освіти так і самоосвіти. Причому поетапне формування включає – мотиваційно-цілісний компонент і припускає формування системи уявлення та переконань, розуміння цілей і завдань екологічної освіти у формуванні екологічної культури і відповідального культурного відношення до природи пізнавальний компонент направлений на глибоке вивчення основ екологічних знань на формування екологічного мислення, творче засвоєння екологічної моделі діяльності, діяльносний компонент

складається у формування системи операційних умінь навиків реалізації екологічної освіти у рішенні екологічних ситуацій

Важливо врахування теоретичних надбань, які покладені в основу української правової доктрини в сфері екологічних прав громадян, розуміння поняття екологічних прав і суміжних з ними прав людини та обов'язків винесених на конституційний рівень, необхідності наближення екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу, досвід якого є неоціненним. Завданням юриста в цій частині є не тільки володіння необхідним законодавчими рівнем в галузі довкілля та направлення своїх професійних вмінь на своєчасне отриманням інформації пов'язаної зі станом довкілля та екологічною безпекою населення а й доведення цієї інформації до широкого загалу.

Інструменти екополітики розвинутих країн можуть і повинні стати орієнтиром професійної діяльності юриста в сфері нормотворчості та правозастосування, а оволодіння цими інструментами виражають ступінь його екологічної культури. До таких інструментів відносять: міжнародні договори в сфері довкілля, національне законодавство в сфері охорони навколишнього середовища, Червона книга, екологічні стандарти, екологічна сертифікація, програми, плани використання природних ресурсів, лісу та інше [13].

Юрист повинен приймати активну участь у вдосконаленні існуючих екологічних нормативів, в тому числі шляхом отримання запитів від відповідних уповноважених інстанцій в тому числі Міністерства охорони навколишнього природного середовища приймати участь у ініціюванні та проведенні екологічних експертиз щодо стану довкілля та його впливу на здоровя людини.

Юрист повинен стати носієм екологічної культури для соціуму, оскільки на жаль відповідне ставлення до довкілля визначається не тільки рівнем національної культури а й реальними умовами життя у певний період.

Навіть популярне нині спілкування в соціальних сітях може стати важливим кроком для надання юристом інформації для підняття рівня екологічної освіти і культури різних людей стане належним особистим прикладом до інших вирішувати проблеми техногенності, споживання безпечної продукції становлення нової нації в дусі коеволюції.

Поняття екологічної культури витікає з розуміння сутності взаємодії людини і середи існування як теоретичної основи для розробки моделі поведінки особистості у навколишньому середовищі. Екологічна культура – це частина людської культури як сукупності досягнення людства в суспільному, розумовому та підприємницькому відношеннях. Екологічна культура базується на наукових досягненнях щодо закономірностей взаємодії людини і навколишнього середовища в аспекті забезпечення екологічної безпеки та розвитку здоров'я людей, вдосконалення психічних та фізичних можливостей людини в конкретних історичних умовах. Екологічна культура як частина загальної культури повинна розвиватись

не стихійно а направлятись цілеспрямовано. Вона повинна формуватись у всіх сферах життя, в противному вона спричинить не тільки деструктивні зміни у довкіллі, а й стане загрозою і людині і довкіллю. Формування понять екологічної культури повинно у студента юриста з перших кроків до професійної освіти та професійної діяльності в майбутньому. І цим цілям на початковому етапі має служити предмет юридичної деонтології в рамках якого і повинно проводитись формування професійної культури юриста і екологічної культури.

Список літератури:

1. Гарусов Є.В. Мир в поисках концепции устойчивого развития : моногр. / Э.В. Гарусов, Г.В. Платонов / Весник Московского университета. – Серия 7. Философия. – 1996. – № 1. – С. 3–14.

2. Беркунова Л.А. «Экологическая культура в аспекте становлений современного общества» : автореф. дис. … канд. юр. наук : спец. 24.00.01 «Теория и история культуры» : [Електронный ресурс]. – Режим доступа : ekologicheskaya-kultura-v-aspekte-stanovleniya-tsennostei-sovremennogo-obshestva.

3. Марк Порцій Катон Старший. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії : [Електронный ресурс]. – Режим доступа : http://uk.wikipedia.org/wiki.

4. Философия культуры. Становление и развитие : [Електронный ресурс]. – Режим доступа : http://philosophy.ru/edu/ref/philcult.html.

5. Асоян Ю. Малафеев А. Историография концепта cultura : [Електронный ресурс]. – Режим доступа : http: // ec-dejavu.ru/c/Culture_1/html.

6. Кузанский Н. Об ученом незнании / Н. Кузанский. – М. : Мысль, 1980. – Т. 2 – 471 с.

7. Науменко Г.Г. Екологічна культура та її філософські виміри. Філософські проблеми релігії і культури / Г.Г.Науменко // Вісник СевНТУ : Філософія зб.наук.пр. – Вип. 103. – Севастополь : Вид-во СевНТУ, 2010.

8. Бєлякова О.С. Загальна культура особистості та її види : [Електронный ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua.

9. Шаллер К. Универсализм Я.А. Коменского / Шаллер К. // Человек – культура – общество в концепции Яна Амоса Коменского : Материалы международного симозиума. – М, 1997.

10. Ігнатова В.А. Екологічна культура / В.А. Ігнатова. – Тобольск : Изд-во ТГПИ им. Д.И.Менделеева, 2002. – 212 с.

11. Лагутін О.О. Екологічна культура як фактор сталого розвитку суспільства : автореферат по спеціальності 24.00.01 – теорія і історія культури : [Електронный ресурс]. – Режим доступу : www/disercat/com/content.

12. Гусев С.Д. Юридична деонтологія (Основи юридичної діяльності) : навч.посіб. – 2-ге вид., перероб. / С.Д. Гусев, О.Д. Тихомиров. – К. : Знання, 2006. – 487 с.

13. Скакун О.Ф. Юридическая деонтология / О.Ф. Скакун. – Х., Эспада, 2002. – 504 с.

В статье рассматривается экологическая культура юриста как составляющая профессиональной и общей культуры юриста как личности.

Культура, экологическая культура, экологизация, устойчивое развитие, коэволюция.

The article considers the ecological culture of the lawyer as a component of professional and General culture of a lawyer as a person.

Culture, ecological culture, ecology, sustainable development, co-evolution.

УДК 349:606

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ БІОТЕХНОЛОГІЙ У ПРОМИСЛОВОСТІ ТА ОХОРОНІ ПРИРОДИ

О.Ю. ПІДДУБНИЙ, ***кандидат юридичних наук, доцент, Національний університет біоресурсів і природокористування України***

У статті досліджується можливість законодавчого врегулювання стимулювання і розвитку використання біологічних технологій в промисловості та охороні навколишнього природного середовища, існуючі недоліки біологічних технологій у вигляді їх потенційної шкідливості для біорізноманіття та навколишнього середовища, а також недоліки традиційних промислових технологій, особливо тих, що використовують хімічні процеси.

Біологічні технології, сфера біотехнологій, природоохоронні біотехнології, промислові біотехнології біоресурси.

Сучасні підходи до законодавства у сфері біотехнологій вичерпуються в основному питаннями біологічної безпеки при здійсненні генно-інженерної діяльності. Поява відповідного законодавства спричинила цілу низку досліджень в означеній сфері, тим часом як юридична наука, на наш погляд, містить у собі два напрями. Перший, так би мовити, описово-прикладний, коли досліджується і тлумачиться існуюче законодавство у певній сфері з метою його кращого розуміння, ефективнішого застосування та внесення пропозицій про удосконалення. Водночас, є й напрям, що досліджує об'єктивну дійсність, подекуди відносини, які не врегульовані спеціальними нормами права, та феномени, які хоч і вкладаються в існуюче правове регулювання з точки зору загальних засад, проте поводження з ними в рамках даних норм позбавлене об'єктивного сенсу. Так, існують у законодавстві норми щодо регламентації промислових процесів та охорони природи, проте біологічні технології як інструментарій в даних процесах не розглядались.

Передумови юридичного дослідження суспільних відносин у сфері біотехнологій з позицій права зустрічаємо у працях відомих вчених у галузі екологічного, природоресурсного, аграрного права. Зокрема, дослідження В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, С.Б. Гавриша, В.М. Єрмоленка, А.П. Гетьмана, І.І. Каракаша, О.С. Колбасова, В.В. Костицького, М.В. Краснової, О.І. Крассова, В.І. Курила, Н.Р. Малишевої, М.І. Малишка, В.Л. Мунтяна, В.І. Семчика, Н.І. Тітової, В.Ю. Уркевича, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги дають нам уявлення про загальні засади правового регулювання природокористування, раціонального

© Піддубний О.Ю., 2013

використання природних ресурсів, їх збереження і відтворення, застосування технологічних інновацій у сільськогосподарській сфері.

Різні аспекти біотехнологій, біотехнологічної діяльності, біобезпеки, біоетики, генної інженерії, клонування досліджували в свої працях фахівці з права, теорії управління: Н. Білан, Л.О. Бондар Г. Бистров, І.В. Гиренко, О. Грибко, В. Завгородня, А. Йойриш, О. Красовський, Т. Короткий, В. Курзова, В. Лозо, М. Медведєва, Н. Мельничук, Ю. Размєтаєва, Р. Стефанчук, В. Третьякова, Ю. Храмова, Г. Чеботарьова, К. Шахбазян та деякі інші.

На даний час відсутнє системне розуміння поняття біотехнологій у законодавстві, а відтак, весь законодавчий масив зводиться до базового закону, присвяченого генно-інженерній діяльності, та кількох підзаконних нормативних актів, спрямованих на його реалізацію. Вважаємо, що потрібно системно розглянути можливості юридичного регулювання застосування біотехнологій у всіх сферах людської діяльності, де це потенційно можливе, і де може забезпечити оптимізацію процесів, зменшення навантаження на навколишнє природне середовище, зробити більш чистими технологічні операції.

Дана стаття, як і цикл попередніх, має на **меті** дослідити існуючи передумови, масив законодавства, так зване, проторегулювання, яке існує зараз у сфері охорони природи та законодавство у промисловості на предмет можливості введення законодавчого регулювання розробки і залучення природоохоронних біологічних технологій та біологічних технологій у промисловості .

Біотехнологія визначається у вітчизняній юридичній науці як всі види робіт, при яких із сировинних матеріалів за допомогою живих організмів і біологічних процесів виробляються ті чи інші продукти, і яка охоплює сукупність методів: мікробіологічний синтез, генну інженерію, клітинну та білкову інженерію, інженерну ензимологію, культивування клітин рослин, тварин і бактерій, методи злиття клітин тощо. У результаті чого пропонується визначення біотехнології як системи прийомів цілеспрямованого використання біологічних систем, живих організмів, їх похідних, або процесів життєдіяльності з метою отримання економічного чи іншого корисного ефекту [2, с. 119]. Важливим є також термінологічне розрізнення понять «генний» як такий, що стосується генів, маніпуляцій з ними і «генетичний», що вказує на походження, розвиток, внаслідок чого пропонуються терміни «генна інженерія», «генетично-модифікований організм», «генно-інженерна діяльність» [2, с.120], які, зрештою, і ввійшли у законодавчий вжиток.

На думку одного з першопрохідців у вивченні правових проблем генної інженерії, російського дослідника О.А. Красовського, генна інженерія – це біотехнологія, пов‘язана з використанням біологічних систем, живих організмів або їх похідних для виготовлення або змінення продуктів з метою їх конкретного використання [3, с.1]. Цей же вчений зазначає, що генна інженерія є основою біотехнології і являє собою сукупність методів і

підходів, мета яких – отримання біологічних структур (індивідуальних генів, білків, мікроорганізмів, тварин і рослин) з властивостями, що передаються у спадок і які неможливо отримати традиційними методами селекції [3, с.4].

Переваги, які принесли біотехнології у сфері медицини, сільського господарства та харчування давно і широко обговорюються в інформаційному просторі. Проте зараз світове суспільство починає знайомитись із особливостями «третьої хвилі» біотехнологій – індустріальними та природоохоронними біотехнологіями. Ця третя хвиля біотехнології вже успішно конкурує з традиційними виробничими процесами і окреслює перспективи для досягнення сталого промислового розвитку.

У промисловості сталий розвиток означає постійні інновації, вдосконалення і використання «чистих» технологій, покликаних знизити рівні забруднення і споживання ресурсів. Такими завданнями є скорочення або ліквідація токсичних відходів, зменшення викидів парникових газів, зменшення споживання енергії та невідновлюваних сировинних матеріалів (і широким використанням рослинної сировини вуглеводів, таких, як цукор і крохмаль), зниження собівартості виробництва [1, с. 63].

Характеризуючи правове регулювання біологічних технологій у промисловості, слід насамперед усвідомити, що таке правове регулювання промислового виробництва взагалі. Якщо у випадку аграрного права і будь-яких правовідносин у сфері виробництва сільськогосподарської продукції жодних питань щодо віднесення до предмета аграрного права не виникає, оскільки існує специфіка аграрного виробництва, яка є вирізняльною ознакою предмету аграрного права, то щодо специфіки правовідносин у сфері біотехнологій в промисловості важливим є усвідомлення їх нетотожності з господарсько-правовими правовідносинами. Водночас бажано вберегтись від термінологічної плутанини, пропонуючи певне умовне «право промислових біотехнологій», оскільки це загрожує релятивізмом, характерним для західної правової думки, де існують теоретичні феномени «будівельного права», «картельного права», «енергетичного права» тощо, що розмиває важливий розподіл галузей на публічно- та приватно-правові та не дає змоги визначити межі предметів таких «мікрогалузей права». Але нам видається досить виправданим, в умовах існування понять «промислова власність», «промислове шпигунство» що тим чи іншим чином характеризують правовідносини товарного виробництва, вживати поняття правовідносин щодо застосування біологічних технологій у промисловому виробництві, або біотехнологічних правовідносин у промисловості. Предметом цих правовідносин є розвиток інновацій у сфері біотехнологій та охорона природи в процесі промислового виробництва. Отже, вони складаються як у вигляді охоронних, так і у вигляді стимулюючих.

Відмежуванням таких правовідносин від господарських є імманентна їм природоохоронна та природоресурсова складова, яка

супроводжує економічну, господарську спрямованість даних правовідносин і специфічний предмет – використання біоресурсів у виробництві продукції.

Також вважаємо за необхідне розмежувати біотехнологічні правовідносини у промисловості від біотехнологічних правовідносин у сфері охорони природи. Предметом першої групи є правове регулювання застосування біологічних технологій у процесі промислового виробництва, орієнтованого на випуск товару, задоволення суспільної потреби в такому товарі і одержання прибутку. Тобто, як біотехнології виступають у подібному разі лише способом виробництва товару, так і охоронні та стимулюючі норми, що регулюють таке використання і правовідносини, які в силу такого використання мають допоміжне значення.

Що ж стосується правовідносин застосування біотехнологій у безпосередньо природоохоронних заходах, то такі правовідносини набувають центрального значення, оскільки є наслідком цілеспрямованої інтелектуально-вольової діяльності людини з використанням універсального біологічного ресурсу – життя для науково-обгрунтованого перетворення, відновлення і регулювання навколишнього природного середовища та його окремих компонентів.

Переваги застосування біотехнологій у промисловості полягають у тому, що живі системи ефективніше управляють хімічними процесами, і їх відходи підлягають вторинній переробці або біологічно розкладаються. Процеси із застосуванням біокаталізаторів, і особливо на основі ферментації працюють при більш низьких (життєвих) температурах і виробляють менш токсичних відходів, менше побічних продуктів і викидів в порівнянні зі звичайними хімічними процесами. Вони можуть також використовувати менш очищену сировину (селективність). Біотехнологія може також знизити потреби в енергії, необхідні для промислових процесів. Крім цього, серед переваг є створення нових методів контролю стану навколишнього природного середовища і виявлення забруднювачів.

Промислова біотехнологія робить виробничі процеси більш ефективними у багатьох галузях промисловості, включаючи текстиль, паперово-целюлозне виробництво та виробництво спеціальних хімічних речовин. Деякі спостерігачі пророкують, що біотехнології в найближчі роки радикально змінять промислово виробничу сферу подібно до фармацевтичної, сільськогосподарської та харчової промисловості. Промислова біотехнологія обіцяє стати ключем до досягнення промислової та екологічної стійкості [1, с. 63].

За даними Організації економічного співробітництва та розвитку сталий розвиток промисловості полягає у безперервній інноваційній діяльності, вдосконаленні і використанні екологічно чистих технологій для скорочення рівнів забруднення і споживання ресурсів. Сучасна біотехнологія надає інструменти для досягнення цих цілей. Упродовж останніх років особи, які представляють весь політичний і економічний спектр, стали більш стурбованими щодо сталого промислового розвитку.

У відповідь на ці побоювання, багато провідних промислових компаній розробляють власну політику зі сталого розвитку, яка включає керівні принципи охорони навколишнього природного середовища, охорону здоров'я та безпеку, а також управління якістю продукції.

Ключовими поняттями сталого промислового розвитку є «чистота» і «ефективність».

Будь-які зміни у виробничих процесах, методах або продуктах, що зумовлюють виробництво більш чистих та ефективних одиниць виробництва або споживання, – це крок у бік сталого розвитку. У практичному застосуванні сталий промисловий розвиток означає використання капіталовкладень у технології і ноу-хау, щоб зменшити витрачання матеріальних та енергетичних ресурсів, підвищити використання відновлюваних джерел енергії та речовин, сировини, здатної до біодеградації, звести до мінімуму накопичення забруднюючих речовин або шкідливих відходів у процесі виробництва продукції та виробництво кінцевої продукції, придатної до переробки або біодеградації [1, с.64].

Яке ж місце займають біотехнології у сучасних промислових виробничих ланцюжках? О.П. Рябченко виділяє за територіальною ознакою економічні зони, економічні райони, області (регіони), райони, локальні господарські утворення у вигляді промислових центрів, вузлів, окремих підприємств виробничої або невиробничої сфер діяльності. Низовою ланкою економіки, у цьому випадку, постають окремі суб’єкти господарювання певної форми власності. З*а компонентною ознакою* компонентами економіки є: територія, природні умови та ресурси, населення, промисловість, сільське господарство, сфера послуг, інфраструктура [6, с. 23]. До цього переліку логічно додати інноваційну складову, або ноу-хау, чи інакшим виразом – нематеріальні активи. У цьому сенсі біотехнології у промисловості є унікальним поєднанням природних у мов та ресурсів і інтелектуальної складової, як засобу освоєння цих ресурсів із застосуванням біологічних життєвих процесів.

Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. № 1147 «Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів» [5] у розділі «Охорона і раціональне використання земель» містить в якості видів такої діяльності рекультивацію порушених земель та використання родючого шару грунту під час проведення робіт, пов'язаних із порушенням земель та рекультивацію територій полігонів твердих побутових відходів. Розділ «Охорона і раціональне використання мінеральних ресурсів» містить діяльність щодо розроблення технологій і обладнання для вилучення супутніх цінних компонентів з мінеральної сировини, розкривних і вміщуючих порід, відходів виробництва, з уловлюваних продуктів при газо- і водоочищенні та будівництво відповідних установок, а також заходи, пов'язані з селективним видобуванням і зберіганням корисних копалин, розкривних та вміщуючих порід, відходів виробництва, що

містять компоненти, які тимчасово не використовуються у народному господарстві, але є потенційно корисними. Розділ «Охорона і раціональне використання рослинних природних ресурсів» передбачає створення станцій і лабораторій біологічного та хімічного захисту лісових насаджень. Розділ «Раціональне використання і зберігання відходів виробництва і побутових відходів» не містить прямих вказівок на визнання саме біологічних технологій переробки і деградації відходів природоохоронним заходом. Розділ «Наука, інформація і освіта, підготовка кадрів, екологічна експертиза, організація праці, забезпечення участі у діяльності міжнародних організацій природоохоронного спрямування, впровадження економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища» містить у якості виду природоохоронної діяльності наукові дослідження, проектні та проектно-конструкторські розроблення, що охоплюють зазначені у переліку природоохоронні заходи.

Згідно зі Словником аграрного права «біологічний контроль» – це спосіб контролю за регульованим шкідливими організмами з використанням біологічних контрольних організмів чи їх природних ворогів, антагоністів, конкурентів, що само відтворюються [7, с. 32].

Екологічна біотехнологія полягає у використанні живих організмів для боротьби з небезпечними відходами. Наприклад, спеціальний грибок використовується для очищення шкідливих відходів целюлозно-паперової промисловості.

Інші мікроби, які розвиваються на звалищах токсичних відходів, перетворюють токсичні відходи на нешкідливі з'єднання. Морські біотехнології допомагають нейтралізувати хімічні розчини, які викликають екологічні проблеми.

Екологічна біотехнологія може більш ефективно очищувати небезпечні відходи, ніж традиційні методи, і значно зменшити нашу залежність від таких методів, як спалювання або небезпечні звалища відходів.

Міжнародним співтовариством вже на даному3 етапі закладаються основи природоохоронного використання біотехнологій, зокрема в такому документі, як «Порядок денний на XXI століття» створення і передача біотехнологій обумовлюється потенційним внеском у збереження різноманіття, збереження і раціональне використання генетичних ресурсів [4, с. 30]

Використання біотехнології для вирішення проблем забруднення не є новою ідеєю. Суспільство залежать від складної популяції природних мікроорганізмів для очищення стічних вод більше століття. Кожен живий організм тварин, рослин, бактерій і т. д. споживає речовини для власного харчування і виробляє відходи як побічний результат. Різним організмам, необхідні різні види поживних речовин. Деякі бактерії процвітають на хімічних компонентах відходів промислової продукції. Деякі

мікроорганізми, наприклад, харчуються токсичними матеріалами такі, як хлористий метилен, миючі засоби і креозот.

Екологічні інженери використовують біоремедіацію у двох основних формах. Вони вводять поживні речовини, що стимулюють активність бактерій вже присутніх у середовищі з небезпечними відходами, або ж додають нові бактерії у таке средовище. Бактерії «з'їдають» небезпечні відходи у середовищі та перетворюють його на нешкідливі побічні продукти. Після того, як бактерії споживають відходи, вони відмирають або повертаються до їх нормальної кількості в навколишньому середовищі.

Переважна більшість біоремедіаційних технологій використовують існуючі мікроорганізми, для фільтрації відходів.

Більш передові технології, пов’язані з використанням генетично модифікованих мікроорганізмів, проходять випробування щодо можливості їх застосування для переробки важких хімічних сполук.

У деяких випадках, побічні продукти боротьби мікроорганізмів з забрудненням самі по собі є корисними. Метан, наприклад, може бути отриманий з діяльності бактерій, які переробляють сірчані відходи від виробництва паперу [1, с. 69].

Зокрема, такими можливостями може бути поширення генетично змінених бактеріальних культур, діяльність яких відновлює деградовані, забруднені, еродовані грунти, поширення біологічних засобів захисту рослин, хвороб, що вражають шкідників сільськогосподарських рослин, генетично-модифікованх рослин, здатних засвоювати і утилізувати важкі метали, залишки пестицидів у грунті, тощо.

Окремо слід звернути увагу на суперечність, подекуди навіть абсурдність чинного законодавства, особливо у сфері застосування пестицидів. Так, якщо визначення поняття пестицидів за Законом України «Про пестициди і агрохімікати» є цілком логічним і зрозумілим: «***Пестициди*** – токсичні речовини, їх сполуки або суміші речовин хімічного чи біологічного походження, призначені для знищення, регуляції та припинення розвитку шкідливих організмів, внаслідок діяльності яких вражаються рослини, тварини, люди і завдається шкоди матеріальним цінностям, а також гризунів, бур'янів, деревної, чагарникової рослинності, засмічуючих видів риб», то аналогічна норма дефініція, яка вносилась у Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» звучить абсурдно: «***Пестициди*** – токсичні речовини, їх сполуки або суміші речовин хімічного чи біологічного походження, призначені для знищення, регуляції та припинення розвитку гризунів, бур'янів, деревної або чагарникової рослинності, засмічуючих видів риб та шкідливих організмів, внаслідок дії яких уражаються рослини, тварини, люди і завдається шкода матеріальним цінностям та людям, які споживають харчові продукти, якщо залишкові рівні пестицидів у таких продуктах перевищують ММЗ». З неї слідує, по-перше, коло у визначенні – коли пестициди визначаються через пестициди, а, по-друге, що внаслідок дії гризунів, бур’янів та інших

шкідливих організмів наноситься шкода людям, корисним організмам і знову таки людям, які споживають харчові продукти. Тобто шкідники наносять людині шкоду за допомогою пестицидів. Отже, законодавець настільки усвідомлював шкоду пестицидів, що навіть шкідників звинуватив у застосуванні пестицидів проти людини.

На стику природоохоронних та промислових біотехнологій є так звані лісові біотехнології. Дерево є джерелом палива, будівельних матеріалів та паперу, і його запаси швидко скорочуються. Вироби з дерева сягають 400 млрд доларів у структурі глобальної промисловості, в цій індустрії зайнято 3 млн. людей, а попит на продукцію постійно зростає, навіть у найбільших економіках світу, таких як Європа і Японія, які не в змозі виробляти достатню кількість дерев, щоб задовольнити їх поточний попит.

Вчені використовують біотехнології для створення холодостійкого дерева, захищеного від хвороб та комах та з швидшим періодом росту. Біотехнологічні дерева також повинні конвертувати більше сонячної енергії у виробництво деревини і менше використовувати на пилок, квіти та насіння. Всі ці методи підвищення продуктивності лісового господарства мають зменшити навантаження на природні ліси.

Однак, розробка біотехнологічних дерев процес тривалий, оскільки дерева потребують багато часу для росту. Тому дослідники шукають інші методи підвищення продуктивності. Наприклад, вони використовують біотехнології з застосуванням грибків для боротьби з хворобами, які уражають дерева і працюють над поліпшенням мікроорганізмів, які живуть на коренях і забезпечують дерева поживними речовинами. Крім того, біопестициди також широко використовуються для регулювання кількості шкідників лісу.

Експертні дослідження проводяться з метою збільшити кількість у деревах целюлози, сировини для виробництва паперу, а також зменшують кількість лігніну, речовини, яка повинна бути усунена при виробництві паперу.

Крім того, оскільки дерева поглинають двоокис вуглецю, збільшення лісових насаджень може справити істотний позитивний вплив на глобальне потепління.

Методи біотехнології надають нові можливості для діагностики екологічних проблем та оцінки навколишнього середовища. Світові компанії вже розробили кетоди для виявлення шкідливих органічних забруднювачів в грунтах з використанням моноклональних антитіл і полімеразної ланцюгової реакції, біосенсори, що виявляють вибухівку та старі боєприпаси. Ці методи не тільки дешевше і швидше ніж лабораторні методи, що вимагають великих вкладень в обладнання, але вони також є портативними. Замість того, щоб збирати зразки грунту і відправляти їх у лабораторію для аналізу, вчені можуть вимірювати рівень забруднення на місці та одержувати результати відразу [1, с. 70].

Як видно з проведеного огляду, природоохоронні біотехнології також у своїй основі мають користування життям як універсальним біоресурсам, і це їхріднить з усіма біотехнологіями в цілому, та створює подібну схему правовідносин, в якій суб'єкти таких правовідносин взаємодіють щодо використання вказаного універсального біоресурси з природоохоронною метою.

Так, знову у пошуках відокремлених груп правовідносин у сфері біотехнологій ми натрапляємо на взаємозв'язок і взаємопроникнення різних фактичних, а відповідно і правовідносин. Дані відносини перетинаються і взаємопов'язані оскільки застосування біотехнологій у тваринництві дає результати, що застосовуються в медицині, застосування біотехнологій у сільськогосподарському рослинництві інколи має спільні риси з природоохоронними біотехнологіями.

Підтверджується таким чином гіпотеза, згідно з якою будь-яке використання біотехнологій має в основі користування життям як універсальним біоресурсом.

Вказані види діяльності потребують також окремого регулювання на законодавчому рівні, оскільки за своєю значущістю та потенційно небезпечними наслідками займають не менш важливе місце, ніж інші напрями у сфері застосування біологічних технологій.

Список літератури:

1. Guide to biotechnology – 2008 Editors Roxanna Guilford-blake, Debbie Strickland. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://bio.org/speeches/pubs/er.

2. Завгородня В. Проблеми формування юридичної термінології у сфері правового забезпечення біологічної безпеки / В. Завгородня // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 9. – С. 117–120.

3. Красовский О.А. Правовые проблемы генной инженерии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.А. Красовский / Ин-т государства и права РАН. – М., 1997. – 23 с.

4. Медведєва М.О. Міжнародне право і біотехнології / М.О. Медведєва / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Інститут міжнародних відносин. – К. : Вид. дім «Промені», 2006. – 256 с.

5. Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів : постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. № 1147 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rada.gov.ua.

6. Рябченко О.П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О.П. Рябченко / Університет внутрішніх справ. – Х., 2000. – 32 с.

7. Словник з аграрного права / Уклад. : В.П. Жушман, О.О. Погрібний, В.Ю. Уркевич / За ред. В.П. Жушмана. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2010 – 160 с.

В статье исследуется возможность законодательного урегулирования стимулирования и развития использования биологических технологий в промышленности и охране окружающей среды. Таким образом,

существующие недостатки биологических технологий в виде их потенциальной вредности для биоразнообразия и окружающей среды а также недостатки традиционных промышленных технологий, особенно тех, которые используют химические процессы.

Биологические технологи, сфера биотехнологий, природоохранные биотехнологии, промышленные биотехнологии, биоресурсы.

The paper investigates the possibility of legislative regulation and promotion of the use of biological technology in industry and environmental protection. Thus, the current shortcomings of biological technology in the form of their potential hazard to biodiversity and the environment as well as the drawbacks of traditional industrial technologies, especially those that use chemical processes.

Biological technology, biotechnology environmental biotechnology, industrial biotechnology, biological resources.

УДК 349.6

ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ЯК ОБ'ЄКТ ПРАВА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Т.П. ПАНТАЛІЄНКО, *здобувач*[1],
Національний університет біоресурсів і природокористування України

Здійснено теоретико-правовий аналіз екологічної безпеки як об'єкта права екологічної безпеки. Перераховано основні підходи, розроблені на доктринальному еколого-правовому рівні щодо трактування поняття екологічної безпеки. Сформульовано власне визначення поняття екологічної безпеки.

Безпека, екологічна безпека, право екологічної безпеки.

Глобалізація спричинює як позитивні зрушення, так і негативні зміни, особливо в навколишньому глобальному середовищі. Саме тому за умов необхідності збереження екологічної безпеки на належному рівні постає наукова проблема визначити екологічну безпеку як об'єкт права екологічної безпеки.

Дане питання побіжно порушується у чисельних дослідженнях: В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, Ю.А. Вовка, А.П. Гетьмана, А.К. Голіченкова, О.Л. Дубовик, Б.В. Єрофєєва, М.І. Єрофеєва, І.А. Ігнатьєвої, І.І. Каракаша, Т.Г. Ковальчук, О.С. Колбасова, В.В. Костицького, М.Н. Копилова, М.В. Краснової, Н.Р. Малишевої, В.М. Петрини, В.В. Петрова, Г.П. Сєрова, М.О. Фролова, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та ін.

Натомість, слід визначити, що парадигмального розуміння даної проблеми ще й досі не вирощено. Отже **метою** даної статті є дослідження складових екологічної безпеки та визначення її як об'єкта права екологічної безпеки.

Екологічна безпека може розглядатися не лише в межах понятійно-категоріального апарату відповідної галузі, але також і в рамках інших юридичних дисциплін та інших галузей суспільного знання. Зокрема, у природничому та суспільствознавчому аспекті екологічна безпека визначається як:

1) забезпечення гарантії запобігання екологічно значним катастрофам та аваріям внаслідок сукупності дій, станів і процесів, що прямо або опосередковано не призводять до цих подій;

2) ступінь відповідності наявних або уявних (прогнозованих) екологічних умов завданням збереження здоров'я населення і

[1] Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

© Панталієнко Т.П., 2013

забезпечення тривалого та стійкого соціально-економічного розвитку;

3) комплекс станів, явищ і дій, що забезпечують екологічний баланс на Землі та в будь-яких її регіонах на рівні, до якого фізично, соціально-економічно, технологічно і політично готове людство [1];

4) сукупність наукових знань та принципів, що визначають такі моделі суспільної свідомості та поведінки, які здатні протидіяти негативним антропогенним впливам на навколишнє природне середовище [2].

Вказані визначення екологічної безпеки не можуть бути застосовані для формулювання правової категорії «екологічна безпека», насамперед тому, що не відображають способів утвердження (опосередкування) відповідного явища у сфері правового регулювання, а також не розкривають соціальну роль екологічної безпеки як правового поняття. Однак, усі наведені точки зору, окрім констатації комплексного характеру екологічної безпеки, що «ґрунтується на фундаментальних фізичних, хімічних та біологічних принципах (утилізації відходів, моніторингу, вченні про екотоксичну трансформацію) та багатьох інших соціологічних, соціометричних та правових засадах, котрі є особливо важливими, оскільки є очевидним, що екологічно небезпечна діяльність окремих осіб становить загрозу життю та здоров'ю інших» [2], – є цінними для розуміння змістовного наповнення відповідної правової категорії, встановлення правового режиму такого об'єкта та з'ясування взаємозв'язків та співвідношень екологічної безпеки із іншими об'єктами відповідної галузі – життям та здоров'ям людини, навколишнім природним середовищем.

Екологічна безпека виступає видовим поняттям відносно родової категорії безпека (англ. *security, safety*), що визначається як стан захищеності, відсутності загроз чи ризиків [3]. Таке розуміння безпеки, екстрапольоване на рівень екологічної безпеки надає підґрунтя для формування правового поняття цього явища, як об'єкта відповідної галузі права та його юридичної форми – правового режиму. Для цього необхідно до змістовної основи (розуміння екологічної безпеки як певного стану) долучити:

а) принципи його визнання у відповідній сфері правового регулювання, що відображають роль та місце екологічної безпеки у системі охоронюваних цінностей;

б) характеристику загроз, відсутність чи подолання яких є необхідною умовою досягнення екологічної безпеки (нестабільне, неякісне, несприятливе навколишнє середовище, сутнісна характеристика – потенційна шкідливість окремих речовин, сумішей, об'єктів);

в) вказівку на засоби подолання таких загроз чи мінімізації їх впливу (правові алгоритми, організаційні заходи);

г) об'єкти, що захищеність яких означатиме досягнення відповідного стану (правові загально соціальні блага – життя та здоров'я людини, сприятливе, не шкідливе навколишнє природне середовище, що

знаходять свій вияв через закріплення та захист відповідних інтересів та суб'єктивних прав на безпечне навколишнє середовище та інших);

д) форму об'єктивації (втілення) відповідних правових засобів щодо захисту охоронюваних цінностей та реалізації правомочностей суб'єктів у суспільному бутті – правовідносини.

Саме на таких узагальнених вимогах до поняття екологічної безпеки ґрунтується більшість дефініцій, пропонованих нам еколого-правовою наукою.

Слід виокремити такі підходи, розроблені на доктринальному еколого-правовому рівні щодо трактування поняття екологічної безпеки:

Екологічна безпека розглядається через призму так званого масштабного фактора, тобто мається на увазі рівень її впливу і поширення. Так, ще О.С. Колбасов зазначав, що екологічна безпека – це частина міжнародної безпеки [4]. На глобальний світовий характер екологічної безпеки вказував і Н.Ф. Реймерс, який визначав її як комплекс станів, явищ і дій, що забезпечують екологічний баланс на Землі і в будь-яких її регіонах на рівні, до якого фізично, соціально-економічно, технологічно і політично готове людство [5]. В.І. Андрейцев, А.Б. Качинський, В.В. Курочкіна, О.М. Хіміч, О.С. Заржицький та інші також вказують на те, що екологічна безпека виступає різновидом або ж складовою національної (державної) та транснаціональної безпеки [6–10]. Слід відмітити, що даний підхід свого часу знайшов своє відображення і в законодавстві України [11], а також законодавстві Російської Федерації, зокрема, у Концепції національної безпеки Російської Федерації від 17 грудня 1997 року [12].

Сім рівнів екологічної безпеки, починаючи від рівня робочого місця і завершуючи світовим планетарним масштабом, виділяє і Н.В. Барбашова [13];

Екологічна безпека визначається через її причинно-наслідкові характеристики. Так, О.С. Колбасов до детермінант екологічної безпеки відносить негативні антропогенні зміни стану навколишнього природного середовища, які мають наслідком позбавлення людини як біологічного виду можливості існувати [4, С. 48]. О.Л. Дубовик, І.Ф. Панкратов розглядають в якості причин антропогенну діяльність, природні явища, протиправні дії, стихійні лиха, техногенні катастрофи і забруднення навколишнього середовища [14];

Екологічна безпека характеризується з огляду на зміст її виразу, як:

– сукупність заходів, що сприяють запобіганню погіршення екологічної обстановки, небезпечної для здоров'я і життя людини, навколишнього середовища та режиму використання природних ресурсів [15];

– забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства, природи, держави від реальних і потенційних загроз, утворюваних антропотехногенним або природним впливом на

навколишнє природне середовище [16];

– стан захищеності навколишнього природного середовища, населення, територій, господарських і інших об'єктів від різноманітних загроз, які виникають як наслідок негативних змін компонентів природного середовища в результаті антропогенної діяльності, природних явищ і протиправних дій [14];

– певний (оптимальний) стан природного середовища, що забезпечує йому і людині сприятливі (нормальні) умови для життєдіяльності та розвитку [17];

– структурна і якісна перебудова господарської діяльності для досягнення стійкого розвитку, який включає економію енергії і природних ресурсів; перехід на природоохоронні безвідходні технології [18];

4. Екологічна безпека визначається, зважаючи на її значення і цінність, у механізмі гарантування та захисту екологічних прав громадян через:

– систему соціальних установлень як найважливіша цінність, що гарантується державою громадянам для їх сприятливого існування [17];

– важливу, перспективну мету діяльності по відновленню та збереженню нормального стану навколишнього середовища [1, с. 46];

– один з головних принципів природокористування та охорони навколишнього природного середовища, у відповідності з яким будь-яка екологічно значима діяльність, а також передбачувані у законодавстві та здійснювані на практиці природоохоронні заходи, повинні оцінюватись з позиції безпеки [13, с. 52];

– стан соціальної та правової захищеності, який здійснюється шляхом встановлення системи засобів забезпечення, регулювання суспільних правовідносин, визначення відповідного правового режиму та відповідальності [19].

Окремої уваги при характеристиці основних підходів щодо розуміння екологічної безпеки заслуговує наукова позиція М.М. Брінчука, який стверджує, що немає підстав для виокремлення відносин щодо забезпечення екологічної безпеки як окремої групи суспільних відносин, врегульованих екологічним правом, нарівні з відносинами по використанню природних ресурсів і охороні довкілля [20]. Натомість вчений пропонує термін «технічна безпека», який розглядає як стан захищеності прав і життєво важливих інтересів людини, навколишнього природного середовища. На думку Н.В. Барбашової, дане визначення технічної безпеки і є завданням по забезпеченню екологічної безпеки [21].

У той-же час, Г.П. Сєров визначає екологічну безпеку особи, суспільства і держави як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави в процесі взаємодії суспільства і природи від загроз з боку природних об'єктів, властивості яких змінені забрудненням, засміченням внаслідок антропогенної діяльності (виникнення аварій, катастроф, здійснення тривалої господарської, військової та інших видів діяльності) чи навмисно з метою екологічних

диверсій, агресії або ж природних явищ і стихійного лиха та обумовлених знищенням, пошкодженням або виснаженням природних ресурсів (загроза незабезпечення суспільства і держави природними ресурсами) [22–23].

Подібне розуміння екологічної безпеки, однак із певним енвайронментальним ухилом, зустрічаємо у В.Б. Рушайла, що визначає її як стан захищеності природного середовища та життєво важливих інтересів людини від можливого негативного впливу господарської та інших видів діяльності, надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, їх наслідків, що забезпечується активною діяльністю людини по збереженню природних ресурсів – необхідної умови існування людства та всієї живої природи, забезпечення розгортання, залежно від ступеню зростання економічних можливостей, природоохоронної діяльності, підвищенням стандартів охорони навколишнього середовища [24].

Власне, таке розуміння екологічної безпеки є неповним і має усі ознаки такого стану суспільних відносин щодо використання природних ресурсів, який варто окреслити як «сировинну безпеку», однак, маємо враховувати позицію автора, що поряд із екологічною виділяє техногенну безпеку – стан захищеності особи, суспільства та держави від руйнівного впливу складних технічних приладів та устаткування, створених людиною, в процесі їх експлуатації [24, с. 96]. Зазначення автором кола правових та організаційних заходів забезпечення техногенної безпеки, а також вказівка на переважно організаційно-технічний характер забезпечення відповідного стану й перенесення акценту із з'ясування змісту різних видів безпеки, як правової категорії, на висвітлення особливостей правових режимів останніх [24, с. 92], – дозволяє зробити висновок, про формування відповідних понять, а саме техногенної та екологічної безпеки, на основі виключно положень законодавства, без врахування положень правової доктрини. Тому розглядувані автором категорії мають скоріше міжгалузевий характер, а правовий режим екологічної безпеки у такому розумінні не може вважатися галузевим правовим режимом та виконувати інтегруючу роль.

Подібне, однак зміщене у сферу реалізації приписів права екологічної безпеки, поняття основного об'єкта відповідної правової спільності отримаємо, якщо перенести на галузевий рівень розуміння суспільної безпеки, яке подається Г.А. Тумановим та В.Н. Фризко, особливо враховуючи думку дослідників про те, що екологічна безпека є одним з видів суспільної безпеки, класифікованих за критерієм змісту [25].

Отже, **екологічна безпека** – це сукупність опосередкованих джерелами підвищеної екологічної небезпеки (а також зміненим та несприятливим навколишнім середовищем) відносин, що врегульовані юридичними, технічними та організаційними нормами права екологічної безпеки з метою попередження та усунення загрози життю та здоров'ю людини, матеріальним цінностям та навколишньому середовищу. Таке

визначення може бути сприйняте, однак за умови, що відповідне правове, технічне та організаційне регулювання буде абсолютно ефективним, тобто має йти мова не лише про наявність відповідних норм, але й про їх реалізацію, тобто урегульованість.

Список літератури:

1. Реймерс Н.Ф. Охрана природы и окружающей человека среды : Словарь-справочник / Н.Ф. Реймс. – М. : Просвещение, 1992. – 20 с.

2. Воронцов А.М. Экологическая безопасность, экологическая криминология, экологический контроль / А.М. Воронцов // Экологическое право. – 1998. – №1. – С. 17.

3. Webster's dictionary. – Запоріжжя : Видавець, 1993. – 288 с.

4. Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) / О.С. Колбасов // Советское государство и право. – 1988. – № 12. – С. 48.

5. Реймерс Н.Ф. Природопользование : словарь-справочник / Н.Ф. Реймерс. – М. : Мысль, 1990. – С. 41.

6. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки : навч. та наук.-практ. посіб. / В.І. Андрейцев. – К. : Знання-Прес, 2002. – С. 37.

7. Екологічна безпека України : аналіз, оцінка та державна політика / А.Б. Качинський, Г.А. Хміль. – К. : НІСД, 1997. – С. 6.

8. Курочкина В.В. О понятии экологической безопасности // Экологическая безопасность России: проблемы правоприминительной практики : сбор. науч. трудов / В.В. Курочкина; под ред. В.Н. Лопатина. – СПб. : изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – С. 147.

9. Хіміч О. Екологічна безпека як елемент національної безпеки / О. Хіміч // Право України. – 2002. – № 11. – С. 44–47.

10. Заржицький О. Екологічна безпека в регіоні як об'єкт правового регулювання / О. Заржицький // Право України. – 2002. – № 5. – С. 63–67.

11. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України : постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. № 3/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 10. – Ст. 85.

12. Концепция национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 52. – Ст. 5909.

13. Барбашова Н.В. Екологічна безпека промислово розвиненого регіону : правовий аспект : монографія / Н.В. Барбашова. – Донецьк : ДонДАУ, 2002. – С. 21.

14. Дубовик О.Л. Экологическое право в вопросах и ответах / О.Л. Дубовик. – М. : Юрид. лит., 2001. – С. 232.

15. Экология : учеб. пособ. / под общей ред. С.А. Боголюбова. – М. : Знание, 1999. – С. 30.

16. Качинський А.Б. Сучасні проблеми екологічної безпеки України / А.Б. Качинський // Наукові доповіді. Нац. ін-т стратегічних досліджень. – 1994. – Вип. 33. – С. 12.

17. Гавриш С.Б. Кримінально-правова охорона довкілля в Україні : проблеми теорії, застосування і розвитку кримінального законодавства / С.Б. Гавриш. – К., 2002. – С. 157.

18. Евтеев С.А. Создается система экологической безопасности / С.А. Евтеев, Ю.А. Стариков // Вестник Академии Наук СССР. – 1989. – № 6. – С. 120.

19. Лазор О.Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні : організаційно-правові засади : монографія / О.Я. Лазор; передмова і заг. наук. ред. проф. М.Д. Мичка. – Львів : Ліга-Прес, 2003. – С. 43.

20. Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологической безопасности / М.М. Бринчук // Государство и право. – 1998. – № 9. – С. 26.

21. Барбашова Н.В. Правовое обеспечение экологической безопасности в процессе хозяйственной деятельности : дис. … канд. юрид. Наук : 12.00.06 / Барбашова Наталья Владимировна. – К., 1999. – С. 28.

22. Серов Г.П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении промышленных и иных видов деятельности/ Г.П. Серов. – М. : Ось-89, 1998. – С. 33.

23. Серов Г.П. Экологическая безопасность населения и территорий Российской Федерации (Правовые основы, экологическое страхование и экологический аудит). Учебное пособие / Г.П. Серов. – М. : Издательский центр «Анкил», 1998. – С. 35.

24. Рушайло В.Б. Общественная безопасность как объект специального режимного регулирования/ В.Б. Рушайло // Право и политика. – 2004. – № 3. – С. 97.

25. Туманов Г.А., Фризко В.Н. Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях/ Г.А. Туманов, В.Н. Фризко// Советское государство и право. – 1989. – № 8. – С. 21.

Осуществлён теоретико-правовой анализ экологической безопасности как объекта права экологической безопасности. Перечислены основные подходы, разработанные на доктринальном эколого-правовом уровне относительно трактовки понятия экологической безопасности. Сформулировано собственное определение понятия экологической безопасности.

Безопасность, экологическая безопасность, право экологической безопасности.

Author represents his own vision about the ecological safety as legal object of environmental safety law. Basic approaches to the interpretation of the concept of environmental safety, developed by the doctrine at ecological and legal level are listed. Own definition of the concept of ecological safety is formulated.

***Safety, ecological safety, environmental safety law*.**

УДК 349.6:006.63

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ СЕРТИФІКАЦІЇ

В.Ю. РЕУТ, *аспірантка*[1],
Національний університет біоресурсів і природокористування України

Розглянуто зміст понять «якість», «сертифікація» та «екологічна сертифікація». Запропоновано власне визначення поняття «екологічна сертифікація».

Якість, сертифікація, екологічна сертифікація.

Сьогодні на світовому ринку присутня продукція, яка різниться за країною походження, умовами виробництва, станом матеріально-технічної бази виробників тощо. Проте, незважаючи ні на що, споживач має бути впевнений, що в будь-якому випадку протягом встановленого гарантійного строку продукція буде відповідати прийнятим нормативам якості. Для цього створений та функціонує відповідний інструмент – сертифікація та її різновид: екологічна сертифікація. Остання поки що є молодою і не набула своєї завершеності.

Вплив на розвиток екологічної сертифікації зробити такі представники екологічної, економічної науки та науки державного управління, як Н.К. Блінова, В.О. Богуслаєв, С.Д. Борук, Є.Г. Гордійчук, П.Д. Жеманюк, Г.О. Захаров, В.Б. Казакова, В.Р. Ковалишин, В.І. Мохонько, С.С. Олейнікова, С.О. Саломахіна, П.М. Скрипчук, О.В. Суворін та інші. Ними розглянуто окремі аспекти умов, вимог, критерії екологічної сертифікації у складі загальних категорій якості та сертифікації. Окремі аспекти правового регулювання екологічної сертифікації розглянуто Н.Р. Малишевою [1]. Проте для кращого розуміння зазначеного процесу необхідна наявність чіткого і конкретного визначення, яке на законодавчому рівні відсутнє. Цим обумовлена необхідність уточнення змісту поняття екологічної сертифікації та актуальність цієї статті.

Метою дослідження є розкриття з позиції юридичної науки поняття «екологічна сертифікація» в контексті загальних категорій якості та сертифікації.

Кінець 80-х рр. минулого століття позначився зростанням уваги міжнародної спільноти до проблеми якості продукції та послуг. Наслідком цього стало прийняття міжнародних стандартів ISO серії 9000, які дають трактування поняттю «якість», а також описують вимоги до системи

[1] Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.М. Єрмоленко

© Реут В.Ю., 2013

менеджменту якості підприємств та організацій. Дотримання цих стандартів гарантує споживачу (постачальнику) наявність та функціонування у підприємства-виробника документованої системи менеджменту якості, що в кінцевому випадку відповідно має гарантувати кращу якість продукції (послуг). Це зумовлює необхідність визначення базових термінів «якість» та «сертифікація».

У філософському розумінні якість – це категорія, що відображає суттєву визначеність речей та явищ реального світу [2, с. 365], стійку взаємодію складових елементів об'єкта, яка характеризує його специфіку та надає можливість відрізняти один об'єкт від інших [3, с. 255]. Тлумачні словники трактують якість як ту чи іншу властивість, перевагу, ступінь придатності чого-небудь [4, с. 266], властивість чи приналежність, все, що складає сутність особи чи речі [5, с. 161]. Виходячи з розуміння якості як загального поняття під якістю продукції, як більш вузьким терміном, розуміють сукупність властивостей продукції, які обумовлюють її здатність задовольняти певні потреби у відповідності з її призначенням [6, с. 552; 7, с. 84; 8, с. 345]. За чинним ДСТУ ISO 9000:2007 якість визначається як ступінь, до якого сукупність власних характеристик задовольняє вимоги (потреби, очікування) [9].

У свою чергу, система забезпечення якості тлумачиться як ефективна комплексна система, що поєднує діяльність різноманітних груп виробничої організації для визначення рівня якості, його досягнення, підтримки та підвищення з метою забезпечення випуску продукції, здатної задовольняти потреби споживачів та виготовленої найбільш економічним шляхом [10, с. 6]. У будь-якому випадку, покращення якості є способом підвищення конкурентоспроможності продукції та послуг і, відповідно, кращого задоволення споживача та збільшення доходів виробництва.

Поняття «сертифікації» (від латинської мови «*certum*» – вірно та «*facere*» – робити) відоме давно і в загальних рисах під ним розуміють діяльність, що проводиться з метою підтвердження відповідності того, що виріб або послуга (якісні характеристики продукції) відповідають визначеним стандартам чи технічним умовам (нормативам) [10, с. 13; 11, с. 476]. Хоча у науковій літературі зустрічається й більш конкретизоване визначення, згідно з яким сертифікацією називають процедуру письмового засвідчення третьою стороною (уповноваженим чи акредитованим органом) відповідності продукції (виробу), процесу чи послуги заданим вимогам, що видається на підставі випробувань, атестації виробництва та сертифікації системи якості [12, с. 24].

Чинне законодавство визначає сертифікацію як процедуру, за допомогою якої визнаний в установленому порядку орган документально засвідчує відповідність продукції, систем якості, систем управління якістю, систем екологічного управління, персоналу встановленим законодавством вимогам (ст. 1 Закону України «Про підтвердження відповідності» від 17 травня 2001 р., п. 1.5 Правил сертифікації аеропортів, затверджених Наказом Державної служби України з нагляду

за забезпеченням безпеки авіації від 13 червня 2006 р. № 407). В цьому випадку необхідно відрізняти процедуру сертифікації, яка здійснюється третьою по відношенню до виробника (заявника) особою, від процедури декларування, яку вчиняє сам виробник або уповноважена ним особа під свою повну відповідальність. Діяльність щодо оцінювання відповідності третя сторона (особа чи орган) виконує незалежно від особи чи організації, що постачає об'єкт, і від користувача, зацікавленого в цьому об'єкті.

За ДСТУ ISO/IEC 17000:2007 [13] сертифікація визначається як процедура підтвердження відповідності третьою стороною, яке стосується продукції, процесів, систем чи персоналу (крім самих органів оцінювання відповідності, до яких застосовують термін «акредитація»).

Мета сертифікації продукції, згідно ст. 13 Декрету Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» від 10 травня 1993 р. № 46-93, полягає у: запобіганні реалізації продукції, небезпечної для життя, здоров'я та майна громадян і навколишнього природного середовища; сприянні споживачеві в компетентному виборі продукції, а також створенні умов для участі суб'єктів підприємницької діяльності у міжнародному економічному, науково-технічному співробітництві та міжнародній торгівлі.

У розумінні чинного законодавства сертифікація є елементом більш широкого поняття – оцінки відповідності, яке окрім власне сертифікації включає також калібрування, випробування та інспектування (згідно ДСТУ ISO/IEC 17000:2007 включає також акредитацію органів оцінювання відповідності). Сама ж система сертифікації за ДСТУ ISO/IEC 17000:2007 [13] становить собою систему оцінювання відповідності, яка охоплює вибирання, визначання, аналізування і сертифікування як дії щодо підтвердження.

Оскільки екологічна сертифікація є елементом загальної сертифікації, то на розуміння поняття «екологічна сертифікація» впливають підходи щодо трактування загальної категорії «сертифікація».

Нормативно-правових актів, які оперують вказаним поняттям, зараз досить мало. Зокрема, на рівні закону визначення екологічної сертифікації відсутнє. Тільки підзаконний нормативно-правовий акт – Технічний регламент з екологічного маркування, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 р. № 529, у пункті третьому наводить легальне трактування даного поняття як процедури, під час якої визнаний в установленому порядку орган з екологічного маркування документально засвідчує відповідність продукції встановленим екологічним критеріям. Проте наведене визначення не тільки не розкриває сутність процесу екологічної сертифікації, але й породжує необхідність його подальшої конкретизації: щодо органу маркування, об'єктів сертифікації, природи екологічних критеріїв та власне самої процедури «засвідчення». Крім того, для ефективнішого регулювання екологічних, господарських, адміністративних відносин доцільніше було б закріпити визначення екологічної сертифікації на рівні закону.

У вітчизняній науковій літературі екологічна сертифікація розглядається як: функція управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, за допомогою якої визнаний у встановленому порядку орган документально засвідчує відповідність об'єкта сертифікації (продукції, систем управління якістю, систем управління довкіллям, персоналу) встановленим екологічним законодавством вимогам [1, с. 237]; діяльність третьої сторони, яка забезпечує необхідну впевненість у тому, що належним чином ідентифікована діяльність суспільства забезпечує дотримання законодавчо-нормативних положень та характеристик екологічної безпеки продукції, послуг, виробничих процесів щодо стану і раціонального використання навколишнього природного середовища [14, с. 43].

Російські автори О.П. Хаустов та М.М. Редіна відмічають, що екологічна сертифікація проводиться з метою забезпечення екологічно безпечного здійснення господарської та іншої діяльності [15, с. 89]. В.Б. Казакова пропонує створити механізм обов'язкової екологічної сертифікації та жорсткої екологічної експертизи для нових технологій та виробництв, а також розробити програму обов'язкової поетапної модернізації систем екологічної безпеки та старих виробництвах [16]. Аналізуючи стан несприятливого впливу автотранспорту на здоров'я людей у Тюмені Російської Федерації, С.Ф. Ярославцев пропонує органам влади для покращення існуючої обстановки поступово вводити екологічну сертифікацію автотранспорту [17].

Мета функціонування екологічної сертифікації полягає у захисті навколишнього середовища (довкілля) від негативних результатів діяльності суб'єктів господарювання, причому під навколишнім середовищем у розумінні ДСТУ ISO 14004:2006 [18] окрім безпосередньо атмосферного повітря, водних ресурсів, земельних ділянок, природних ресурсів, флори та фауни розуміється також людина та їх взаємовплив.

Наголошуючи на важливості та необхідності запровадження системи екологічної сертифікації, П.М. Скрипчук вважає, що її застосування відповідатиме як внутрішнім, так і зовнішнім вимогам: потребі суспільства в охороні навколишнього природного середовища; потребі споживача мати надійну інформацію про екологічні властивості продукції; потребі виробника підвищити конкурентоспроможність своєї продукції; вимогам світової спільноти та Світової організації торгівлі, що підсилюють бажання України стати повноправним членом ЄС [19, с. 82].

Узагальнюючи сказане, можна виокремити низку причин, які обумовлюють необхідність функціонування екологічної сертифікації:

– необхідність задоволення потреб споживача. Затребуваними завжди будуть безпечні для життя і здоров'я товари. У XXI ст. ця вимога конкретизується і отримує формулювання як «екологічна безпечність товару (продукції, послуг)», що обумовлено впливом деструктивної діяльності людини на довкілля (погіршенням стану навколишнього природного середовища) та активним впровадженням діяльності з генної

інженерії у процес виробництва (вирощування, виготовлення);

– вихід вітчизняного товаровиробника на світовий ринок, інтеграція його у господарську діяльність міжнародної спільноти. Звідси – вимога забезпечення відповідності технічних показників та екологічних характеристик стандартам міжнародної спільноти;

– зростання конкуренції у глобальному масштабі;

– усвідомлення обмеженості природних ресурсів та запобігання погіршення стану навколишнього природного середовища, що обумовлює необхідність організувати виробництво таким чином, щоб економно використовувати природні ресурси та мінімізувати утворення та розміщення відходів (ще краще – організувати безвідходне виробництво).

Причин можна наводити багато, проте всі вони обумовлюють лише одне: у ринковій економіці саме якість є тим інструментом, який дозволяє виробництвам залишатись дієвими, підприємствам – прибутковими, а споживачам – задоволеними.

Здійснене дослідження дозволяє зробити **висновок**, що під екологічною сертифікацією слід розуміти комплекс робіт, що становить визначену законодавством діяльність незалежного від суб'єкта господарювання органу з проведення оцінки та документального засвідчення відповідності продукції (процесів, систем, персоналу) встановленим екологічним критеріям (вимогам законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічних норм) з метою захисту від забруднення навколишнього природного середовища та здоров'я людини. Поки що механізм екологічної сертифікації є новим для України. Проте, на нього вже покладені великі надії: у забезпеченні споживачів якісною та безпечною продукцією, суспільства – у безпечному навколишньому природному середовищі, стан якого не повинен погіршуватися; виробництва – у конкурентоспроможній продукції. Успішне функціонування вказаного механізму, окрім розробки екологічних критеріїв та економічного обґрунтування, потребує також належного комплексного правового регулювання. На сьогодні потребують свого законодавчого закріплення окремі аспекти її здійснення, що обумовлює перспективу подальших наукових досліджень у зазначеному напрямі.

Список літератури:

1. Малишева Н.Р. Основні функції управління в галузі охорони навколишнього природного середовища // Екологічне право України. Академічний курс: підруч. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – С. 187–241.

2. Рузавин Г.И. Качество // Философия: Энциклопедический словарь / под ред. А.А. Ивина. – М. : Гардарики, 2004. – С. 365.

3. Философский энциклопедический словарь / Редкол.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др. – 2-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1989. – 815 с.

4. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов; под общ. ред. проф. Л.И. Скворцова. – 25-е изд., испр. и доп. – М. : ООО «Издательство

Оникс»: ООО «Издательство «Мир и Образование», 2006. – 976 с.

5. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: Современное написание : в 4 т. / В.И. Даль. – М. : ООО «Издательство АСТ»: ООО «Издательство Астрель», 2003. – Т. 2. – 1280 с.

6. Гличев А.В., Шор Я.Б., Вениаминов Ю.С. Качество продукции // Большая советская энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А.М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : «Советская Энциклопедия», 1973. – Т. 11. – С. 552.

7. Большая энциклопедия : в 62 т. / гл. ред. С.А. Кондратов. – М. : ТЕРРА, 2006. – Т. 21. – 592 с.

8. Экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. – М. : Институт новой экономики, 2007. – 1152 с.

9. Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів : ДСТУ ISO 9000:2007. – [Чинний від 2008-01-01]. – К. : Держспоживстандарт України, 2008. – 29 с. – (Національні стандарти України).

10. Богуслаєв В.О. Система якості промислового підприємства (базові підвалини сертифікації – теорія та практика) / В.О. Богуслаєв, П.Д. Жеманюк, Г.О. П.Д., Захаров. – Запоріжжя : Видавництво АО «Мотор Січ», 1996. – 184 с.

11. Нагребельний В.П. Сертифікація // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5. – С. 476–477.

12. Екологічна стандартизація та сертифікація : навч. посіб. / укл. Борук С.Д. – Чернівці : Рута, 2004. – 64 с.

13. Оцінювання відповідності. Словник термінів і загальні принципи : ДСТУ ISO/IEC 17000:2007 – [Чинний від 2008-04-01]. – К. : Держспоживстандарт України. – 2008. – 20 с. – (Національні стандарти України).

14. Скрипчук П. Концепція сертифікації об’єктів навколишнього природного середовища і територіально-господарських систем стосовно екологічних вимог / П. Скрипчук // Стандартизація, сертифікація, якість. – 2009. – № 4. – С. 41–51.

15. Хаустов А.П. Управление природопользованием : учеб. пособие / А.П. Хаустов, М.М. Редина. – М. : Высшая школа, 2005. – 334 с.

16. Казакова В.Б. Экологическая безопасность в условиях трансформации российского общества: автореф. … канд. социолог. наук : спец. 22.00.04 / Виктория Борисовна Казакова. – М. : 2004 : [Электронный ресурс] // Научная электронная библиотека диссертаций и авторефератов. – Режим доступа : http://www.dissercat.com.

17. Ярославцев С.Ф. Совершенствование правового регулирования эколого-автотранспортных отношений городского поселения : автореф. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Сергей Федорович Ярославцев. – Сургут : 2003 [Электронный ресурс] // Научная электронная библиотека диссертаций и авторефератов. – Режим доступа : http://www.dissercat.com.

18. Системи екологічного управління. Загальні настанови щодо принципів, систем та засобів забезпечення : ДСТУ ISO 14004:2006. – [Чинний від 2006-07-01]. – К. : Держспоживстандарт України, 2006. – 44 с. – (Національні стандарти України).

19. Скрипчук П.М. Екологічна сертифікація в сфері природокористування : еколого-економічні засади розвитку : моногр. / П.М. Скрипчук. – Рівне : НУВГП, 2011. – 358 с.

Рассмотрено смысл понятий «качество», «сертификация» и

«экологическая сертификация». Предложено собственное определение понятию «экологическая сертификация».

Качество, сертификация, экологическая сертификация.

The meaning of the concepts of «quality», «certification» and «ecological certification» is reviewed. Own definition for ecological certification is proposed.

Quality, certification, ecological certification.

УДК 349.41

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПОНЯТТЯ «ВОДНІ РЕСУРСИ»

К.О. ЧУРСІНА, *аспірантка*[1],
Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті розглянуто водні ресурси як правову категорію та сформульовано пропозиції щодо удосконалення існуючого визначення цього поняття.

Водні ресурси, вода, природні ресурси, сільське господарство.

Водні ресурси відіграють дуже важливе значення в багатьох галузях економічної діяльності, а деякі без них просто не можуть існувати. До останніх належить сільське господарство, вода в якому (поряд з землею) є основним засобом виробництва, причому ні в рослинництві, ні в тваринництві її неможливо замінити нічим іншим. Це, в свою чергу, викликає необхідність ефективного регулювання використання водних ресурсів у даній сфері матеріального виробництва. В основі ж дієвого механізму правового регулювання лежить чіткий категоріальний апарат. Тому **метою** даної статті виступатиме огляд існуючих наукових позицій щодо визначення поняття «водні ресурси» та розроблення пропозицій щодо його удосконалення.

У правовій доктрині водні ресурси неодноразово були предметом уваги науковців. Зокрема, це поняття досліджували у своїх працях В.І. Андрейцев, С.Л. Вєндров, Н.Р. Кобецька, М.В. Краснова, П.І. Лапечук, І.В. Труфан, Ю.С. Шемшученко та ін. Поряд з тим, на нашу думку, існуюче на даний час поняття «водні ресурси» потребує доопрацювання, про що йтиме мова нижче.

Насамперед відмітимо, що легальне визначення водних ресурсів міститься у ст. 1 Водного кодексу України: «водні ресурси – обсяги поверхневих, підземних і морських вод відповідної території».

У свою чергу, вода згідно цієї ж правової норми – це «усі води (поверхневі, підземні, морські), що входять до складу природних ланок кругообігу води». Як зазначає Н.Р. Кобецька, цей термін характеризує воду не просто як речовину з певним хімічним складом, а як особливий природний ресурс. Вона говорить, що води є об'єктом правової охорони, якщо вони входять до складу природних ланок кругообігу води, а тому не підпадають під дію ВК України види, вилучені з природного стану (наприклад вода у ємкості, посудині) [1, с. 17]. Виникає питання, чому науковець говорить про воду лише як про об'єкт правової охорони?

[1] Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.М. Єрмоленко

© Чурсіна К.О., 2013

Мабуть, вода (як особливий природний ресурс) є об'єктом правового регулювання, а не лише правової охорони. Так, М.В. Краснова та П.І. Лапечук визначають води як об'єкт правового регулювання використання, охорони та відтворення: «це природні водні запаси та штучно створені водогосподарські системи в межах території України, її виключної (морської) економічної зони, які постійно взаємодіють з іншими компонентами навколишнього природного середовища і зареєстровані у водно облікових документах як об'єкт права власності, права користування, управління, охорони та відтворення» [2, с. 340-341].

Окрім цього, як слушно зазначають Р.І. Марусенко, А.М. Мірошниченко та Т.О. Третяк, визначений у Водному кодексі термін «водні ресурси» за змістом є синонімом терміна «води». На їх думку, яку ми підтримуємо, вживання у законів двох термінів для позначення одного й того самого явища слід оцінити негативно. Також вони відмічають тавтологію, допущену у визначенні водних ресурсів – вживання поряд термінів «поверхневі» та «морські води», бо морські води є різновидом поверхневих вод [3, с. 10], з чим ми також погоджуємося.

На доктринальному рівні І.В. Труфан давала визначення водних ресурсів як «усіх вод, що входять до складу природних ланок кругообігу води» [4, с. 12], тобто знову ж таки, ототожнювала їх з поняттям «вода». С.Л. Вєндров під водними ресурсами пропонував розуміти ті види природних вод, які можна використовувати в даний час, здійснюючи управління їх режимом, а також води, які будуть використовуватись у найближчому майбутньому і над управлінням яких іде в даний час робота [5, с. 42]. В.О. Джуган пропонувала визначити водні ресурси як обсяги поверхневих, підземних і морських вод відповідної території, які використовуються або можуть бути використані у перспективі [6, с. 23].

Звернемося до визначення розглядуваних понять у законодавстві країн ближнього зарубіжжя. Водний кодекс Республіки Білорусь у ст. 1 називає водними ресурсами «запаси поверхневих і підземних вод певної території»; водами – «всю воду, що знаходиться в водних об'єктах і надрах». Водний кодекс Казахстану в ст. 1 визначає води як «сукупність всіх вод, зосереджених у водних об'єктах», а в ст. 6 водні ресурси як «запаси поверхневих і підземних вод, зосереджених у водних об'єктах, які використовуються чи можуть бути використані». Водний кодекс Російської Федерації визначення поняття «води» не містить, натомість водні ресурси визначає у ст. 1 як «поверхневі і підземні води, які знаходяться у водних об'єктах та використовуються чи можуть бути використані». Як бачимо, в Білорусі водні ресурси визначаються фактично так як і в Україні, а от в законодавстві Росії та Казахстану додатково робиться вказівка на можливість їх використання.

В Україні визначається поняття водних ресурсів також рядом стандартів. ГОСТ 19185-73 «Гідротехніка. Основні поняття. Терміни і визначення» визначає цей термін як «запаси поверхневих та підземних вод розглядуваної території», ДСТУ 3041-95 «Система стандартів у галузі

охорони навколишнього середовища та раціонального використання ресурсів. Гідросфера. Використання і охорона води. Терміни та визначення» та ДСТУ 3517-97 «Гідрологія суші. Терміни та визначення основних понять» – як «придатні для використання людиною в будь-яких формах і потребах запаси поверхневих вод, а також вода льодовиків, водна пара атмосфери, ґрунтова волога».

Беручи до уваги все вищесказане, ми вважаємо, що визначати поняття «водний ресурс» потрібно виходячи зі змістового навантаження слова «ресурс», яке дослівно означає «запаси чого-небудь, які можна використовувати у разі потреби» [7, с. 501], «джерело споживання» [6, с. 21].

Результатом ґрунтовних досліджень більш ширшого поняття «природні ресурси» (складовою якого є водні ресурси) у правовій науці стало визначення їх як джерела споживання людиною природи, яке служить для задоволення екологічних, економічних, культурних, естетичних, духовних та інших потреб [8, с. 115; 9, с. 231; 10, с. 13]; певної сукупності природних речовин, природної енергії, які використовуються суспільством для задоволення своїх потреб чи визнаються в якості таких [11, с. 4]. Окрім того, в широкому розумінні до природних ресурсів відносять усі природні блага, які слугують задоволенню потреб людини, а у вузькому – природні джерела для задоволення потреб матеріального виробництва [12, с. 13]. На жаль, українське законодавство визначення природних ресурсів не дає, натомість Закон Російської Федерації «Про охорону навколишнього середовища» від 10 січня 2002 р. № 7-ФЗ в ст. 1 визначає природні ресурси як «компоненти природного середовища, природні об’єкти і природно-антропогенні об’єкти, що використовуються чи можуть бути використані при здійсненні господарської чи іншої діяльності в якості джерел енергії, продуктів виробництва і предметів споживання та мають споживчу цінність».

Як видно, у всіх наведених визначеннях природних ресурсів міститься вказівка на можливість задоволення ними потреб людини, суспільства, матеріального виробництва тощо. Але для того, аби ці потреби задовольнити, природні ресурси, в тому числі і водні, мають володіти певними якостями. На це звертав увагу В.О. Кодолов, відмічаючи, що природні ресурси повинні мати споживчу цінність, на відміну від природних об’єктів, які інколи такої цінності не мають. Автор говорить: «… земля, як така, не потрібна, якщо на ній неможливо вести сільське, лісове господарство, розміщувати будь які об’єкти. Так само непотрібною є водойма, якщо вода в ній непридатна для жодних цілей» [13, с. 37].

Якщо ми розглядаємо використання водних ресурсів у сільському господарстві для потреб рослинництва (скажімо поливу сільськогосподарських культур) чи тваринництва (напування худоби та птиці, аквакультуру, приготування кормів тощо) показники якості водних ресурсів відіграють визначальну роль при вирішенні питання може чи не

може даний обсяг води вважатися водним ресурсом у сільському господарстві. Такий же підхід можна застосувати до використання водних ресурсів у інших галузях.

Важливість якості водних ресурсів знаходить відображення в нормативних документах. Наприклад, якість води для зрошування регламентується ДСТУ 2730-94 «Система стандартів у галузі охорони навколишнього середовища та раціонального використання ресурсів. Якість природної води для зрошення. Агрономічні критерії», ВНД 33-5.5-02-097 «Якість води для зрошування. Екологічні критерії», ВНД 33-3.3-01-98 «Переробка міських стічних вод і використовування їх для зрошування кормових і технічних культур» та ін.

ГОСТ 17.1.1.04-80 «Охорона природи. Гідросфера. Класифікація підземних вод за цілями водокористування» встановлює, що для потреб тваринництва може використовуватися вода технічна та вода питна. В свою чергу на питну воду зараз діють ДСТУ 4808:2007 «Джерела централізованого питного водопостачання. Гігієнічні та екологічні вимоги щодо якості води і правила вибирання» і затверджені Наказом Міністерства охорони здоров'я від 23 грудня 1996 р. № 383 Державні санітарні правила і норми «Вода питна. Гігієнічні вимоги до якості води централізованого господарсько-питного водопостачання», технічною ж водою є «вода, яка за якістю не є питною, але відповідає вимогам, що пред'являються до води відповідного технологічного процесу» [14].

Отже, проаналізувавши і узагальнивши все вищенаведене, пропонуємо доповнити існуюче поняття водних ресурсів вказівкою на їх якість. У ст. 1 Водного кодексу визначити водні ресурси як «обсяги поверхневих і підземних вод даної території, відповідної якості, які використовуються або можуть бути використані у перспективі».

Список літератури:

1. Кобецька Н.Р. Основні положення / Н.Р. Кобецька // Науково-практичний коментар Водного кодексу України / Н.О. Багай, Н.Р. Кобецька, І.В. Мироненко та ін. ; за заг. ред. Н.Р. Кобецької. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – С. 14–49.

2. Краснова М.В. Правовий режим використання, відтворення та охорони вод в Україні / Краснова М.В., Лапечук П.І. // Андрейцев В.І. та ін.. Екологічне право: Особлива частина : підруч. для студ. юрид. вузів і фак. : Повний академічний курс / За ред. акад. АПрН В.І. Андрейцева. – К. : Істина, 2001. – С. 338–364.

3. Науково-практичний коментар до Водного кодексу України / Р.І. Марусенко, А.М. Мірошниченко, Т.О. Третяк. – К. : Ліга, 2009. – 207 с.

4. Труфан І.В. Правовий режим малих річок в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06 / Труфан Ірина Вікторівна. – Івано-Франківськ, 2005. – 187 с.

5. Вендров С.Л. Жизнь наших рек / Вендров С.Л. – Л. : Гидрометеоиздат, 1986. – 112 с.

6. Джуган В. О. Правове регулювання використання та охорони вод в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06 / Джуган Вікторія Олегівна. – Івано-Франківськ, 2009. – 195 с.

7. Загнітко А. П. Щукіна І. А. Великий тлумачний словник. Сучасна українська мова від А до Я. – Донецьк : ТОВ ВКФ «БАО», 2008. – 704 с.

8. Петров В. В. Экологическое право России: учебник для вузов / Петров В. В. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – 557 с.

9. Аграрное, земельное и экологическое право Украины : Общие части учебных курсов : [учеб. пособие] / под ред. А. А. Погребного, И. И. Каракаша. – Х. : Одиссей, 2001. – 350 с.

10. Андрейцев В. І. Екологічне право: особлива частина: підруч. [для студ. юрид. вузів і фак.] / В. І. Андрейцев; за ред. АПрН В. І. Андрейцева. – К. : Істина, 2001. – 544 с.

11. Крассов О. И. Экологическое право: краткие учебные курсы юридических наук / О. И. Крассов – М. : Норма, 2004. – 320 с.

12. Шемшученко Ю. С. Екологічне право – комплексна галузь права // Екологічне право України. Академічний курс : Підручник. / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с.

13. Кодолов В. А. К вопросу об основных отличиях правового режима природных объектов от правового режима природных ресурсов / Владимир Александрович Кодолов // Аграрное и земельное право. – 2010. – № 4 (64). – С. 35–38.

14. Про затвердження Правил користування системами водопроводу та каналізації на залізничному транспорті України : Наказ Міністерства транспорту України від 2 серпня 1999 р. № 393 // Офіційний вісник України . – 1999. – 31 грудня. – № 50. – Ст. 325.

В статье рассмотрено водные ресурсы как правовую категорию и сформулированы предложения по усовершенствованию существующего определения этого понятия.

Водные ресурсы, вода, природные ресурсы, сельское хозяйство.

The article considers water resources as a legal category and proposals to improve the existing definition of the term.

Water resources, water, natural resources, agriculture.

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

УДК 346.1:631

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ІНСТИТУТУ БАНКРУТСТВА В УКРАЇНІ

І.М. ЗАРІЦЬКА, ***кандидат юридичних наук, доцент,***
Національний університет біоресурсів
і природокористування України
А.Е. ШЕВЧЕНКО, ***студент юридичного факультету,***
Київський національний університет імені Т.Г. Шевченка

У статті здійснено аналіз та запропоновано способи удосконалення норм чинного законодавства, щодо регулювання відносини відновлення платоспроможності чи банкрутства суб'єктів господарювання.

Банкрутство, господарський суд, нормативно-правові акти, платоспроможність, суб'єкт господарювання.

Типовим соціально-економічним явищем для держави, що обрала шлях ринкової економіки, є інститут банкрутства, який українським законодавством визначається як визнана господарським судом неспроможність боржника відновити свою платоспроможність та задовольнити визнані судом вимоги кредиторів не інакше як через застосування ліквідаційної процедури.

Чинні нормативно-правові акти, що регулюють процедуру банкрутства, не забезпечили належної ефективності в процесі відновлення платоспроможності суб'єктів господарських відносин. Адже, за даними Світового банку та Міжнародної фінансової корпорації, тривалість процедури банкрутства в Україні у 2011 р. становить 2,9 роки. Фінансові витрати на провадження справи про банкрутство – 42 % від вартості майна. Стягнення у процедурі банкрутства становить 7,9 %, що істотно гірше порівняно з попереднім періодом, коли цей показник становив 9,1 %. Для порівняння, цей показник у Білорусі – 28 %, Польщі – 31,3 %, Казахстані – 43,3 % [1].

Однією з причин одержання неефективних результатів від запровадження інституту банкрутства в Україні, на нашу думку, є недостатнє його науково-методологічне забезпечення. Хоча дослідженням напрямів розвитку законодавства, що регулює відносини відновлення платоспроможності боржника чи визнання його банкрутом присвячено дослідження вітчизняних науковців, серед них: В.Г. Гончаренко, Е.Ф. Демський, О.М. Джужа, О.В. Дзера, Я.В. Кондратьєв, В.В. Копейчиков, В.Т. Маляренко, В.В. Медведчук, А.Й. Осетинський, В.С. Щербина та інші.

Метою даної статті є здійснення аналізу норм чинного

законодавства, що регулює відносини відновлення платоспроможності боржника чи визнання його банкрутом, а також надання власних пропозицій по удосконаленню нормативно-правового регулювання процедури банкрутства.

Отже, у ст. 1 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» було визначено поняття банкрутства, як визнана господарським судом неспроможність боржника відновити свою платоспроможність та задовольнити визнані судом вимоги кредиторів не інакше як через застосування ліквідаційної процедури. Відповідно неплатоспроможний боржник – це суб'єкт підприємницької діяльності, який втратив можливість виконати свої грошові зобов'язання перед кредиторами і в односторонньому порядку припинив платежі по своїх боргових зобов'язаннях, у тому числі виплату заробітної плати, сплату податків і зборів [2].

За період розвитку національного господарського права прийняті законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, в яких регламентовано питання, що стосуються заходів виявлення та запобігання банкрутству на досудовій стадії, провадження процедур банкрутства після порушення справи про банкрутство, порядку погашення заборгованості, задоволення вимог кредиторів, примирних процедур, розпорядження майном боржника та його ліквідації. Крім того існують акти, що регламентують порядок судового розгляду справ про банкрутство, а також інформаційні листи Вищого господарського суду України, в яких висвітлюються питання практики застосування окремих норм чинного законодавства при вирішенні спорів, пов'язаних з банкрутством. Окремі нормативно-правові акти визначають завдання, повноваження та права державних органів щодо проведення державної політики із запобігання банкрутству, забезпечення умов реалізації процедур відновлення платоспроможності боржника чи визнання його банкрутом.

Оскільки суб'єктами підприємницької діяльності часом допускаються спроби уникнути виконання фінансових вимог кредиторів і зобов’язань перед бюджетом під прикриттям інституту банкрутства, Кримінальний кодекс України містить чотири статті, які передбачають кримінальну відповідальність за зловживання у сфері банкрутства. Зокрема ст. 221 «Незаконні дії у разі банкрутства» передбачає відповідальність за вчинені громадянином – засновником або власником суб'єкта господарської діяльності, а також службовою особою суб'єкта господарської діяльності діяння, що проявилися в умисному приховуванні майна або майнових обов'язків, в інше володіння або його відчуження чи знищення, а також у фальсифікації, приховуванні або знищенні документів, які відображають господарську чи фінансову діяльність. При чому відповідальність настає у разі, якщо ці діяння вчинено після порушення господарським судом справи про банкрутство [3].

Проте існує певна кількість не вирішених проблемних питань у

нормативно-правовому регулюванні відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом. Зокрема, використання банкрутства для ухилення від належних до сплати сум податків і зборів, фінансових санкцій, для неповернення позичок і кредитів, а також ухилення від виконання фінансових зобов'язань.

Також набуло поширення банкрутство підприємств для їх ліквідації з метою уникнення перевірок податковими та іншими контролюючими і правоохоронними органами. Організатори схем протиправної діяльності використовують прогалини чинного законодавства, що дозволяє їм перекладати податкові зобов'язання на фірми з ознаками фіктивності.

Проблему існування фіктивного та умисного банкрутства слід шукати у недосконалості та неузгодженості норм чинного законодавства. Так, у ст. 215 Господарського кодексу України дається визначення понять фіктивного та умисного банкрутства. Фіктивним банкрутством визнається за відомо неправдива заява суб'єкта підприємництва до суду про нездатність виконати зобов'язання перед кредиторами та державою. Умисним банкрутством визнається стійка неплатоспроможність суб'єкта підприємництва, викликана цілеспрямованими діями власника майна та посадової особи суб'єкта підприємництва, якщо це завдало істотної матеріальної шкоди інтересам держави, суспільства чи інтересам кредиторів, що охороняються законом [4].

Проте у Законі України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» відсутній обов'язок розпорядника майна боржника, керуючого санацією та ліквідатора надавати на вимогу органів державної податкової служби документи, потрібні для проведення перевірки та встановлення факту існування фіктивного чи умисного банкрутств. Також у зазначеному законі не регламентований прямий обов'язок арбітражного керуючого вчиняти по дії відверненню процедури банкрутства та, відповідно, і не закріплена відповідальність за недодержання даних вимог [2].

З метою усунення недоліків, врегулювання суперечностей в процесі відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом, 22 грудня 2011 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», який набрав чинності з 19 січня 2013 р. [6].

Основною метою розроблення і прийняття цього Закону, на нашу думку, є вдосконалення процедур банкрутства, зменшення тривалості процедур, поліпшення показників за індексом стягнення, скорочення витрат на провадження у справах про банкрутство.

У новій редакції Закону передбачена процедура санації боржника до порушення справи про банкрутство, яка передбачає систему заходів щодо відновлення платоспроможності боржника, які може здійснювати засновник боржника, власник майна боржника, кредитор боржника, інші особи з метою запобігання банкрутству боржника шляхом вжиття організаційно-господарських, управлінських, інвестиційних, технічних,

фінансово-економічних, правових заходів відповідно до законодавства до порушення провадження у справі про банкрутство.

Також внесено зміни в поняття безспірних вимог кредиторів та передбачено, що безспірними вимогами кредиторів є грошові вимоги кредиторів, підтверджені судовим рішенням, що набрало законної сили, і постановою про відкриття виконавчого провадження, згідно з яким відповідно до законодавства здійснюється списання коштів з рахунків боржника. Відповідно такі рішення суду та постанова про відкриття провадження обов'язково необхідно додавати до заяви про порушення справи про банкрутство, як докази безспірних вимог.

Законом введено новий розділ який присвячений діяльності арбітражного керуючого, де визначено та розширено вимоги до особи, яка бажає стати арбітражним керуючим, порядок отримання права на здійснення діяльності. Законом скасована вимога до ліцензування діяльності арбітражного керуючого, але передбачені вимоги стосовно стажу роботи, проходження навчання та відповідного стажування, обов'язкової підвищення кваліфікації арбітражного керуючого. Встановлена відповідальність та орган контролю за діяльністю арбітражного керуючого, передбачається страхування відповідальності арбітражного керуючого [6].

Однак залишилися не врегульованими на нормативно-правовому рівні окремі важливі питання процедури відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом, а саме:

– підвищення вимог до фізичних осіб, які мають намір здійснювати діяльність арбітражних керуючих та їх відповідальність за результати своєї діяльності;

– визначення порядку передачі справ до керуючого санацією;

– визначення граничних термінів проведення процедур банкрутства;

– створення безкоштовного сайту для внесення відомостей про суб’єктів, щодо яких відкрито провадження у справі про банкрутство.

Нормативно-правове регулювання банкрутства в України, в період формування ринкової економіки, було спрямоване на забезпечення відновлення платоспроможності суб’єкта господарювання, оздоровлення його фінансово-господарського становища шляхом кредитування, реструктуризації підприємства, боргів і капіталу. При неможливості відновлення платоспроможності здійснювалось визнання такого суб‘єкта банкрутом з метою задоволення в повному обсязі або частково визнаних судом вимоги кредиторів через застосування ліквідаційної процедури.

Однак недосконалість та неузгодженість нормативно-правових актів та негативні соціально-економічні тенденції у суспільстві призвели до ряду негативних моментів в процесі регулювання процедури банкрутства суб’єктів господарських відносин.

Нова редакція Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» може наблизити регулювання господарсько-правових відносин в Україні до світових стандартів за

умови, врахування національної практики застосування деяких положень про банкрутство, приведення норм чинного законодавства у відповідність з потребами господарської правової галузі та сучасної економічної ситуації.

Список літератури:

1. Бордаченко О. Законодавство про банкрутство: нові етапи взаємодії / О. Бордаченко // Судовий вісник – 2012. – № 3 (71). – С. 29.

2. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України у редакції від 30 червня 1999 р. № 784-XIV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/1999.

3. Щербина В.С. Господарське право : підручник / В.С. Щербина – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 656 с.

4. Господарський кодекс України : Офіційний текст / Міністерство юстиції України. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 214 с.

5. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / В.К. Мамутов, В.І. Адрейцев, В.С. Щербина ; за заг. ред. В.К. Мамутова – К., 2004. – 688 с.

6. Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» : Закон України від 22 грудня 2011 р. №4212-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/2011.

В статье осуществлен анализ и предложены способы усовершенствования норм действующего законодательства, относительно регулирования отношения возобновления платежеспособности или банкротства субъектов ведения хозяйства.

Банкротство, хозяйственный суд, нормативно-правовые акты, платежеспособность, субъект ведения хозяйства.

In the article an analysis is carried out and the methods of improvement of norms of current legislation are offered, in relation to adjusting there are relations of proceeding in solvency or bankruptcy of subjects of menage.

Bankruptcy, economic court, normatively-legal acts, solvency, subject of menage.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО, АДМНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

КОМЕНТАР ДО СТАТІ 164 КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В РЕДАКЦІЇ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ ЩОДО ГУМАНІЗАЦІЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ»

В.І. КУРИЛО, ***доктор юридичних наук, професор, Національний університет біоресурсів і природокористування України***

О.М. КАПЛЯ, ***кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, Національна академія внутрішніх справ***

У цій статті дано науковий коментар до ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення у новій редакції, що внесена Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності».

Правопорушення, господарська діяльність, дозвіл, ліцензування, стандарт.

15 листопада 2011 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності» [1].

У пояснювальній записці зазначено, що вітчизняне законодавство характеризується необґрунтовано завищеним рівнем криміналізації правопорушень у сфері господарської діяльності, що є перепоною для розвитку підприємництва, а також виступає причиною недоотримання Державним бюджетом України належного відшкодування шкоди, завданої протиправними діями у зазначеній сфері.

Так, невиправдано широке коло законодавчо встановлених підстав для застосування покарання у вигляді позбавлення волі за вчинення злочинів в економічній сфері не сприяє відшкодуванню засудженими заподіяної ними шкоди.

Крім того, непоодинокими є випадки зловживань правоохоронними органами під час притягнення підприємців до кримінальної відповідаль-

© Курило В.І., Капля О.М., 2013

ності, що має наслідком погіршення інвестиційного клімату в державі і зниження підприємницької активності населення.

Отже, на сьогодні очевидною є потреба у приведенні положень вітчизняного законодавства, що встановлює юридичну відповідальність за кримінальні правопорушення у сфері економіки та господарської діяльності, у відповідність із європейськими стандартами, згідно з якими за скоєння зазначених правопорушень пріоритет надається застосуванню фінансових санкцій [2].

Тобто, з метою гуманізації існуючих у законодавстві України санкцій за скоєння кримінальних правопорушень у сфері економіки і господарської діяльності, зазначеним законом за вчинення злочинів у господарській сфері замість покарання у вигляді позбавлення волі запроваджено санкцію у вигляді штрафу. А деякі правопорушення декриміналізовано шляхом перенесення їх складів до адміністративних правопорушень.

Наслідком цього стало викладення **ст. 164 КУпАП «Порушення порядку провадження господарської діяльності»** у такій редакції:

«Провадження господарської діяльності без державної реєстрації як суб'єкта господарювання або без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, чи здійснення таких видів господарської діяльності з порушенням умов ліцензування, а так само без одержання дозволу, іншого документа дозвільного характеру, якщо його одержання передбачене законом (крім випадків застосування принципу мовчазної згоди), – тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією виготовленої продукції, знарядь виробництва, сировини і грошей, одержаних внаслідок вчинення цього адміністративного правопорушення, чи без такої.

Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за таке саме правопорушення, або пов'язані з отриманням доходу у великих розмірах, – тягнуть за собою накладення штрафу від ста до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією виготовленої продукції, знарядь виробництва, сировини і грошей, одержаних внаслідок вчинення цього адміністративного правопорушення.

Надання суб'єктом господарювання дозвільному органу або адміністратору недостовірної інформації щодо відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства – тягне за собою накладення штрафу від сорока до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Примітка. Отримання доходу у великих розмірах має місце, коли його сума у тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян».

Запропонована редакція ст. 164 КУпАП має складну юридичну конструкцію, а диспозиція частини першої передбачає такі склади адміністративних правопорушень:

– провадження господарської діяльності без державної реєстрації;

– провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, без одержання ліцензії;

– провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, з порушенням умов ліцензування (крім випадків застосування принципу мовчазної згоди);

– провадження певного виду господарської діяльності без одержання дозволу, іншого документа дозвільного характеру, якщо обов’язок його одержання передбачено законом (крім випадків застосування принципу мовчазної згоди).

Слід згадати, що державою здійснюється державне регулювання у сфері господарювання такими, зокрема, засобами як ліцензування, патентування та квотування, спрямованими на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів.

Господарська діяльність – це діяльність фізичних і юридичних осіб, пов'язана з виробництвом чи реалізацією продукції (товарів), виконанням робіт чи наданням послуг з метою одержання прибутку (комерційна господарська діяльність) або без такої мети (некомерційна господарська діяльність). Підприємницька діяльність є одним із видів господарської діяльності, обов'язкові ознаки якої – безпосередність, систематичність її здійснення з метою отримання прибутку.

Під здійсненням особою, не зареєстрованою як суб'єкт підприємництва, будь-якого виду підприємницької діяльності, слід розуміти діяльність фізичної особи, пов'язану із виробництвом чи реалізацією продукції, виконанням робіт, наданням послуг з метою отримання прибутку, яка містить ознаки підприємницької, тобто провадиться зазначеною особою безпосередньо самостійно, систематично (не менше ніж чотири рази протягом одного календарного року) і на власний ризик.

Під здійсненням без одержання ліцензії видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню згідно зі ст.ст. 2, 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [3], треба розуміти здійснення без ліцензії таких видів господарської діяльності фізичними особами, зареєстрованими як суб'єкти підприємництва, та юридичними особами.

Здійснення без ліцензії певного виду діяльності, що потребує ліцензування, не може вважатися правопорушенням, відповідальність за який передбачено ст. 164 КУпАП, якщо особа, котра займалася такою діяльністю, не могла одержати ліцензію в установленому порядку (не було створено орган ліцензування, не були визначені ліцензійні умови тощо), або якщо ця особа використала принцип мовчазної згоди.

Принцип мовчазної згоди – це один з інститутів дозвільної системи, впроваджений Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [4].

У самому Законі принцип мовчазної згоди визначається як, "принцип, згідно з яким суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру, за умови якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено";

Питання про те, чи є діяльність особи, яка притягується до відповідальності за ст. 164, підприємницькою, чи відповідає вона взятим у єдності ознакам, закріпленим у господарському законодавстві, вирішується у кожному конкретному випадку з урахуванням тривалості та інтенсивності такої діяльності, розміру отриманого або очікуваного доходу, інших факторів (зокрема, чи є ця діяльність для винної особи основним або додатковим, але істотним джерелом її доходу, чи здійснюється вона більш-менш регулярно, постійно, на професійній основі). Підприємницька діяльність – це повторюваний у часі процес, спрямований на отримання прибутку. Вона може полягати як у здійсненні численних угод або дій, так і у виконанні значної за обсягом роботи (наприклад, будівництво певного об'єкта, виготовлення великої партії продукції), що поєднується із системою дій, спрямованих на отримання прибутку.

Не визнається підприємництвом: 1) укладання разових цивільно-правових угод; 2) виконання робіт чи послуг, що не має на меті отримання прибутку (для власних потреб або покриття власних витрат, на прохання родичів тощо); 3) виготовлення продукції, що обертається в межах суб'єкта господарювання – виробника; 4) виконання обов'язків найманого працівника на підставі трудового договору; 5) володіння корпоративними правами; 6) ведення особистого селянського господарства.

Оскільки отримання прибутку проголошується метою підприємницької діяльності, а не є її фактичним результатом, відсутність прибутку не завжди свідчить про те, що та чи інша діяльність позбавлена характеру підприємництва (наприклад, особа для заволодіння ринком реалізує товари за цінами, нижчими за їх собівартість).

Фактично характеру підприємницької діяльності може набувати, наприклад, надання транспортних, туристичних і консультаційних послуг, послуг із ремонту квартир, побутової техніки, автомобілів, зайняття торгівлею, здавання майна в оренду або його зберігання, виконання будівельних робіт, виконання інших робіт на підставі цивільно-правових договорів тощо.

Вирішуючи питання про те, чи не набула діяльність конкретної особи з купівлі та продажу товарів ознак підприємництва, потрібно керуватись системним аналізом положень законодавчих та інших нормативних актів, які регулюють торговельну діяльність, враховувати їх

юридичну силу. Не вимагає державної реєстрації осіб як суб'єктів підприємницької діяльності здійснення несистематичного (не більше чотирьох разів протягом календарного року) продажу громадянами вироблених, перероблених та куплених продукції, речей, товарів на підставі придбаного одноразового патенту на торгівлю. При цьому кожен раз тривалість торгівлі становить від трьох до семи днів, тобто загальна тривалість легальної торгівлі без державної реєстрації як суб'єкта підприємництва може становити 28 днів протягом року. Кількість і вартість укладених угод купівлі-продажу упродовж цього терміну законодавством не регламентується. Якщо фізична особа здійснює продаж товарів частіше ніж чотири рази на рік (або понад 28 днів), тобто систематично, її діяльність набуває ознак підприємництва, і вона має зареєструватися у встановленому порядку як підприємець.

За ч. 1 ст. 164 за наявності інших необхідних ознак слід кваліфікувати фактичне здійснення особою діяльності, що містить ознаки підприємницької: взагалі без проходження передбаченої законодавством процедури реєстрації; до отримання свідоцтва про державну реєстрацію; після скасування на підставі рішення суду державної реєстрації; з фактичним створенням комерційної структури без звернення за її державною реєстрацією; без створення юридичної особи.

Порушення порядку зайняття незалежною професійною діяльністю, яка поєднується з одержанням доходів, однак, згідно з чинним законодавством, не може розцінюватись як підприємницька (наприклад, наукова, літературна, освітня діяльність, діяльність приватних нотаріусів та адвокатів), складу цього правопорушення не містить.

Державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців – це засвідчення факту створення або припинення юридичної особи, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, а також вчинення інших реєстраційних дій, які передбачені законом, шляхом внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру – автоматизованої системи збирання, накопичення, захисту, обліку та надання інформації про юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців.

Ліцензія – це документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню. Ліцензія є єдиним документом дозвільного характеру, який дає право на зайняття певним видом діяльності, що відповідно до законодавства підлягає обмеженню.

Здійснення господарської діяльності з використанням ліцензій, дія яких анульована або строк дії яких сплив, ліцензій, незаконно отриманих від інших суб'єктів господарювання, ліцензій на інший, порівняно із фактично здійснюваним, вид діяльності, а також під час оскарження до суду рішення про анулювання ліцензії, що набрало чинності, за наявності підстав слід кваліфікувати за ст. 164.

Ліцензійні умови є нормативно-правовим актом, який затверджується наказом спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування. Вони можуть стосуватися кваліфікаційних вимог до працівників суб'єктів господарювання, їх кількості; особливих вимог щодо будівель, приміщень, обладнання, інших технічних засобів, матеріально-технічної бази тощо.

У якості додаткового покарання стаття передбачає конфіскацію виготовленої продукції, знарядь виробництва, сировини і грошей, одержаних внаслідок вчинення цього адміністративного правопорушення. Відповідно до вимог ст. 29 КУпАП [5] конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності правопорушника, якщо інше не передбачене законами України, і став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. Стаття 354 Цивільного кодексу України [6] передбачає, що до особи може бути застосовано позбавлення права власності на майно за рішенням суду як санкція за вчинення правопорушення (конфіскація) у випадках, встановлених законом.

Проте, знаряддям правопорушення, про яке йдеться у коментованій статті, може стати власність юридичної особи, а не посадової особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. Відтак, застосування цього виду стягнення фактично можливе тільки відносно фізичних осіб – підприємців (які є власниками відповідного майна).

Адміністративна відповідальність за діяльність та операції, зазначені в диспозиції **ч. 2 ст. 164 КУпАП**, настає за умови, якщо вони вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за те ж порушення або якщо вчинення зазначених діянь було пов'язано з отриманням доходу у великих розмірах.

Відповідальність за це правопорушення несуть службові особи суб'єкта господарської діяльності. Таку відповідальність можуть нести і громадяни-підприємці (наприклад, у випадках, коли особа здійснює відповідну діяльність чи операції без державної реєстрації).

Роздрібна або оптова, включаючи імпорт або експорт, торгівля спиртом етиловим, коньячним або плодовим або роздрібна торгівля алкогольними напоями чи тютюновими виробами без наявності ліцензії утворює склад правопорушення, передбаченого ст. 156 КУпАП.

Об'єктивна сторона правопорушення, передбаченого ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення, полягає у здійсненні господарської діяльності, що містить ознаки підприємницької, без державної реєстрації як суб'єкта господарювання або без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, чи без одержання дозволу, іншого документа дозвільного характеру, якщо його одержання передбачено законом.

За ч. 3 ст. 164 адміністративна відповідальність наступає в разі надання суб'єктом господарювання дозвільному органу або адміністратору недостовірної інформації щодо відповідності матеріально-

технічної бази вимогам законодавства. Такі дії вчиняються з метою отримання ліцензій чи дозволів на здійснення підприємницької діяльності, а також у разі необхідності продовження строку їх дії.

Основним **безпосереднім об'єктом** правопорушення є порядок державної реєстрації і ліцензування підприємницької та іншої господарської діяльності, у т. ч. банківської і професійної діяльності на ринку цінних паперів. Додатковим об'єктом виступають система оподаткування, засади добросовісної конкуренції, законні інтереси споживачів.

Суб'єктом правопорушення є: 1) фізичні осудні особи незалежно від громадянства, які досягли 16-річного віку, у т. ч. особи, які займаються зареєстрованою підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи; 2) службові особи юридичних осіб – підприємницьких та інших господарських структур, які приймають та (або) реалізують рішення про здійснення господарської діяльності без належним чином оформленої ліцензії, а також службові особи, які не забезпечили отримання підприємством, установою чи організацією ліцензії, хоч цей обов'язок покладався на них нормативними актами, установчими документами або трудовим договором. Наявність обов'язку у певного працівника підприємства чи організації дотримуватись вимог ліцензування має встановлюватись у кожному конкретному випадку з урахуванням здійснюваного ним фактичного та юридичного контролю за фінансово-господарською діяльністю суб'єкта господарювання.

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується прямим умислом.

Список літератури:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності : Закон України від 15 листопада 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 98. – Ст. 9.

2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності)» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/ laws.

3. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

4. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.

5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

6. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.

В этой статье дан научный комментарий к ст. 164 Кодекса Украины об административных правонарушениях в новой редакции, которая внесена

Законом Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно гуманизации ответственности за правонарушения в сфере хозяйственной деятельности».

Правонарушения, хозяйственная деятельность, разрешение, лицензирования, стандарт, государственная регистрация.

In this article made of the scientific commentary to article 164 of the Code of Ukraine on administrative offences in the new edition, which was brought by the Law of Ukraine «On amendments to some legislative acts of Ukraine concerning humanization of the responsibility for violations in the sphere of economic activity».

Offences, economic activity, resolution, licensing, standard, state registration.

УДК 35.072.6

СУТНІСТЬ ТА ПРИНЦИПИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

С.С. ВІТВІЦЬКИЙ, ***кандидат юридичних наук, доцент, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ***

У статті розкриваються сутність та принципи ефективності державного контролю. Досліджується взаємозв'язок ефективності, поставленої мети та досягнутого результату в державному контролі. Автором звертається увага на доцільності виокремлення в системі показників ефективності державного контролю кількісних, якісних та результативних складових. Наводиться система принципів ефективності державного контролю та розкривається їх зміст.

Державний контроль, ефективність державного контролю, принципи ефективності державного контролю, регулярність державного контролю, об'єктивність державного контролю, оперативність державного контролю, гласність державного контролю, критерії та показники ефективності державного контролю.

Питання здійснення контролю в державному управлінні є предметом дослідження в науковій літературі. Діяльність органів влади щодо здійснення державного контролю висвітлено в працях як вітчизняних науковців (В. Авер'янова, О. Андрійко, Г. Атаманчука, С. Дубенко, В. Малиновського, Н. Нижник, Г. Одінцової, В. Соловйова та ін.), так і російських вчених (О. Альохіна, Д. Бахраха, І. Бачило, Г. Гаджиєва, Ю. Козлова, Є. Маштакової, М. Піскотіна, А. Тарасова, Н. Хаманєвої та ін.).

Незважаючи на значний науковий інтерес до зазначеної проблематики, теоретичне обґрунтування сутності та принципів ефективності державного контролю залишаються недостатньо дослідженими.

Ефективність є головним критерієм оцінки контрольної діяльності та головною метою контролю. Питання ефективного застосування державного контролю є одними із найбільш актуальних в теорії та практиці державного управління, дослідження яких дозволили порушити цілий ряд питань, що мають як теоретичне, так і практичне значення та пов'язані із наступними аспектами зазначеної проблематики: визначення ефективності й економічності державного контролю; вивчення показників та критеріїв визначення ефективності контролю; припустимість зведення

© Вітвіцький С.С., 2013

результатів контролю до результатів діяльності підконтрольних органів, окремо до кожного з них та з визначених напрямів їх роботи; можливість визначити в тому чи іншому прийнятому управлінському рішенні підконтрольних органів частини ефекту та ін.

Поняття «ефективність» належить до найзагальніших характеристик будь-якої людської діяльності та застосовується в різних сферах науки. Термін «ефективність» походить від латинського «*efficientia*» – виконання, дія, яка в перекладі означає результат, наслідок певних причин дій; ефективний – який дає визначений ефект [1, с. 957]. У сучасному тлумачному словнику української мови термін «ефективний» наводиться у двох значеннях – який дає потрібні результати, наслідки, дає найбільший ефект; який викликає ефект [2, с. 292]. Термін ефективний запозичений юридичною наукою і практикою в економістів, де він використовується для означення діяльності, що приносить при мінімальних затратах: людських, матеріальних та інших – максимальні результати.

Крім того, вчені, які вивчають проблеми ефективності, вважають, що ефективність – це дієвість, результативність, доцільність, оптимальність тощо [3, с. 114]. Більшість дослідників визначають ефективність як ступінь досягнення цілей, поставлених перед системою, або як співвідношення між фактичним результатом та поставленою метою [4, с. 32; 5; 6, с. 12].

Іншими словами ефективність – це співвідношення поставленої мети з досягнутим результатом. Мета – це заздалегідь передбачуваний результат (уявний, бажаний, проектування дії або діяльності). Свого часу ще Ф. Енгельс обґрунтовано зробив висновок, що в суспільстві ніщо не робиться без свідомого наміру, без бажаної мети [7].

Ключовим у розумінні ефективності державного контролю є визначення мети цієї діяльності. За словником С. Ожегова «мета» пояснюється як спосіб інтеграції різних дій людини в деяку послідовність або систему, як одна з форм детермінації людської діяльності; це ідеальне, розумове, те, що передує результату діяльності [8, с. 870].

Мета передбачає постановку завдання і те, до чого необхідно дійти в результаті її здійснення. Завдання формулюються декларативно, у зв’язку з чим оцінювати ступінь їх досягнення, реалізації практично неможливо [9, с. 121]. Мета має стратегічний характер, на відміну від завдань, що мають тактичний характер. Завдання – це те, що потребує виконання, вирішення, це основа здійснення державного контролю. Для однієї мети можна сформулювати декілька завдань.

Слід підкреслити, що ефективність правового явища традиційно визначається як співвідношення між фактичним результатом дії правових норм і тими соціальними цілями для досягнення яких ці норми були прийняті [10, с. 124–126].

Сфера, яка є предметом дослідження, є сферою найбільш складних критеріїв виміру ефективності, їх дифузії, системної дії та протидії. Вона практично не піддається будь-яким одномірним вимірам, наприклад, кількісним показникам економічної чи організаційно-юридичної

ефективності. Тут складно застосувати методи конкретної соціології разом із усіма критеріями її вимірів.

Як наслідок, можна говорити про складність критеріїв і умов виміру ефективності такого суб'єкта, наприклад, як держава. Тому в літературі звертається увага на те, що юридичною наукою досягнуті більш значні результати у встановленні чинників і умов, що визначають підвищення ролі права, ніж у дослідженні самого цього процесу (його інтенсивності, темпів, обсягу тощо).

Для досягнення мети необхідним є оптимальний набір критеріїв, показників, від зміни сукупності яких залежить зміна результатів державного контролю. Тому ефективність державного контролю може бути визначена за допомогою критеріїв оцінки і показників виміру ефективності. Таким чином, показники дозволяють робити вимір ефективності, а критерії оцінювати її. Критерій – це такий вимірник (ознака), що показує, чому повинен відповідати державний контроль, яким він має бути.

В науковій літературі звертається увага, що визначення ефективності державного контролю потребує наявності системи показників, за допомогою яких можливо виміряти та оцінити кожний напрям роботи за певний період часу [11; 12, с. 44; 13, с. 19–24]. В системі показників ефективності державного контролю доцільно виокремлювати кількісні, якісні та результативні складові.

Разом з тим, треба зазначити, що на ефективність контролю впливають різні фактори, зокрема: особисте ставлення керівників органів влади (загальнодержавного та регіонального рівнів) до здійснення контролю; рівень матеріально-технічного забезпечення контрольних органів; професійний рівень працівників контрольних органів; недосконала нормативно-правова база та необхідність її гармонізації відповідно до законодавства Європейського Союзу; стан наукової розробки проблем контролю в умовах реформування Української держави тощо.

Наступна особливість ефективності державного контролю полягає в тому, що вона завжди має політичну сторону, пов'язану із розвитком демократії, розбудовою правової держави, у зв'язку з чим, вона підлягає оцінці не менше, ніж досягнення результатів в економічній сфері. Але саме в політичній сфері, яка вимагає оцінки з точки зору ефективності, не існує безпосередніх кількісних критеріїв (у складних процесах безпосереднього народовладдя підлягають кількісним вимірам лише окремі їх складові). Тому, сьогодні важливим є вироблення загальних підходів у вирішенні цієї проблеми, особливо в сучасних кризових умовах, коли державно-правова практика, правосвідомість, правова культура, конкретно-соціологічні дослідження свідчать про значне зниження ефективності функціонування держави та її інститутів.

Вважаємо, що за умов відсутності чітких критеріїв оцінки ефективності державного контролю, будь-які кількісні дані про державно-

політичні процеси є одночасно їх якісною і причинно-наслідковою характеристикою. У свою чергу, методика одержання, обробки й використання цієї інформації повинна постійно вдосконалюватись.

Показниками ефективності державного контролю є як якісний стан норм Конституції та чинного законодавства, так і механізм забезпечення їх реалізації в соціальній дійсності.

До якісних характеристик правових норм, що виступають показниками ефективності, у літературі відносять ступінь їх досконалості і спроможність впливати на розвиток суспільних відносин у необхідному напрямі [14, с. 34]. Тобто в сфері державного контролю важливим показником ефективності є обумовленість цього інституту соціальними потребами суспільного розвитку. Показниками ефективності механізму забезпечення є ступінь досягнення ефекту при реалізації «достатньо ефективної» правової норми.

Вимоги норм мають бути науково обґрунтованими та реальними для виконання. Оскільки саме науковість правових норм дозволяє більш повно передбачити можливі результати їх дії, створити оптимальну систему їх гарантій.

У свою чергу, реальність, відповідність нормативно закріпленої моделі державного контролю стану розвитку держави і суспільства є однією з основних гарантій ефективності самого державного контролю.

Можна стверджувати, що аналіз причин позитивних і негативних тенденцій державно-політичних процесів є необхідним, тому що прийняття правильного рішення у сфері подальшого забезпечення ефективності державного контролю передбачає знання закономірностей його формування і розвитку. Отже, критерії ефективності досліджуваних нами процесів неоднозначні, складні, мають комплексний і багаторівневий характер.

У контексті вивчення цієї проблематики заслуговують на увагу принципи, дотримання яких є необхідним для підвищення ефективності державного контролю. Вважаємо, що до системи цих принципів необхідно віднести наступні. По-перше, регулярність контролю є одним із важливих принципів підвищення ефективності державного контролю. В цьому контексті, варто зазначити, що епізодичний контроль не дозволить органу контролю визначити тенденції в змісті роботи підконтрольного об’єкта, дати обґрунтовані рекомендації з виправлення становища, виявити основні причини порушень. Здійснення контролю на засадах регулярності, підкреслює Л. Акопов, дозволить зміцнити державну єдність та підвищити результативність діяльності як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування [15, с. 5]. Тому принциповим моментом в цьому контексті є забезпечення регулярності контролю.

Наступним принципом є об’єктивність контролю. Контроль за реалізацією законів та нормативно-правових актів має бути спрямований не на пошук формальних причин невиконання цих актів, а на об’єктивну оцінку фактичних причин невиконання. Найбільш поширеними методами

в практиці контрольної роботи, що дозволяють розкрити основні причини низької ефективності реалізації законодавства, є експертно-правовий аналіз отриманої контрольної інформації, підготовка на її основі доповідей і рекомендацій за участю представників підконтрольного органу, проведення нарад, індивідуальних інструктажів, інформування керівництва та інше. В той же час система контролю не повинна бути занадто громіздкою, щоб не утворювати повторень.

У системі принципів підвищення ефективності державного контролю необхідно виокремити оперативність та гласність. Адже контроль за реалізацією законодавства має бути оперативним і гласним. Під час оперативних перевірок, збору й аналізу інформації забезпечується прийняття своєчасних заходів реагування. Гласність контролю досягається за допомогою громадських організацій та засобів масової інформації. В науковій літературі з цього приводу наголошується, що інформаційна прозорість, відкритість і доступність публічної влади є принциповим кроком в напрямі забезпечення ефективного державного контролю [16]. Важливу роль в цьому процесі мають сучасні комунікаційні засоби та нові інформаційні технології, зокрема створення в мережі Інтернет сайтів органів влади з розміщенням на них інформації про всі аспекти діяльності, зокрема: проекти актів, ухвалені акти та інформація про хід їх виконання, результати голосування на засіданнях відповідного органу тощо.

У перерахованих принципах зазначені основні умови, що забезпечують підвищення ефективності контрольних функцій органів державної влади: визначення конкретних повноважень державних органів, що дозволить також встановлювати відповідальність підконтрольних органів за виконання рішень; зміцнення фінансової та організаційної бази органів виконавчої влади для ефективного виконання контрольних функцій; наведення порядку в міжбюджетних відносинах, як найважливішої умови ефективності виконання органами виконавчої влади взаємних обов’язків.

Сьогодні в Україні триває адміністративна реформа, яка потребує удосконалення механізму контролю, при цьому він все більше характеризується специфічними рисами: автономією контрольних органів (контроль не буває ефективним, якщо здійснюється залежними органами); спеціалізацією функцій контролю (контрольний орган повинен мати конкретну компетенцію при розгляді підконтрольних нормативних актів); критеріями контролю – контроль передбачає наявність відсильних норм (норм, що зазначають способи і завдання контролю, юридичні і технічні правила та ін.); реалізацією контролю – щоб мати законну силу, контроль має проводитися з дотриманням права на захист; санкціями контролю – вони можуть варіюватися (анулювання нормативних актів, кримінальні і фінансові санкції та ін.).

Таким чином, процес становлення та подальшого розвитку ефективної системи державного контролю в органах виконавчої влади є

необхідним для нашої держави. Запропонована система принципів підвищення ефективності державного контролю, на нашу думку, повинна стати основою для ефективного державного контролю та забезпечити своєчасність та якість управлінських рішень.

Викладене свідчить про важливість проведення ґрунтовного аналізу питань здійснення контролю в державному управлінні, вивчення сутності та принципів ефективності державного контролю, що закладає фундамент й дає базові орієнтири для подальшого наукового опрацювання цієї проблематики, дослідження критеріїв та показників ефективності державного контролю.

Список літератури:

1. Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – Т. 30. – М. : Советская энциклопедия, 1978. – 616 с.
2. Сучасний тлумачний словник української мови : 65 000 слів / за заг. ред. В.В. Дубічинського. – Х. : Школа, 2006. – 1008 с.
3. Бандурка А.М. Психология власти : учеб. пособие для вузов / А.М. Бандурка, В.А. Друзь. – Х. : Ун-т внутр. дел, 1998. – 328 с.
4. Савин М.Я. Эффективность административно-правовой деятельности ОВД в сфере охраны общественного порядка и ее оценка : пособие / М.Я. Савин, А.И. Силаев. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1990.
5. Тарасов А.М. Государственный контроль в России : монография / А.М. Тарасов. – М. : Континент, 2008. – 672 с.
6. Мих О.В. Контроль в органах виконавчої влади : проблеми та шляхи розв'язання / О.В. Мих // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць. – 2009. – № 2. – С. 5–16.
7. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – Т. 21. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http: //ru.wikipedia.org.
8. Ожегов С.И. Словарь русского языка : 70 000 слов / С.И. Ожегов ; [под ред. Н. Ю. Шведовой]. – [22-е изд., стер.]. – М. : Рус. яз., 1990. – 921 с.
9. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук / Е.А. Маштакова. – Ростов-на-Дону, 2000. – 205 с.
10. Боброва Н.А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты) / Н.А. Боброва, Т.Д. Зражевская. – Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1985. – 155 с.
11. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади : проект «Наукова книга» / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 302 с.
12. Косінов С.А. Контроль в системі органів виконавчої влади в умовах демократії / С.А. Косінов // Юрист України. – 2012. – №3 (20). – С. 43–48.
13. Лукьяненко В.И. Контроль в системе государственной службы / В.И. Лукьяненко. – М. : Российская академия государственной службы при Президенте РФ, 1995. – 26 с.
14. Федосова В.А. Эффективность действия норм советского государственного права / В.А. Федосова. – Воронеж : Изд-во Воронежского университета, 1984. – 120 с.

15. Акопов Л.В. Контроль в управлении государством (Конституционно-правовые проблемы) : дис. ... док. юрид. наук: 12.00.02 / Акопов Леонид Владимирович. – Ростов-на-Дону, 2002. – 395 с.

16. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А.С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.library.oridu.odessa.ua.

В статье раскрываются сущность и принципы эффективности государственного контроля. Исследуется взаимосвязь эффективности, поставленной цели и достигнутого результата в государственном контроле. Автором обращается внимание на целесообразности выделения в системе показателей эффективности государственного контроля количественных, качественных и результативных составляющих. Предлагается система принципов эффективности государственного контроля и раскрывается их содержание.

Государственный контроль, эффективность государственного контроля, принципы эффективности государственного контроля, регулярность государственного контроля, объективность государственного контроля, оперативность государственного контроля, гласность государственного контроля, критерии и показатели эффективности государственного контроля.

The article examines the nature and principles of the effectiveness of state control. The relation of efficiency, the goal and the result achieved in the state control. The author draws attention to the appropriate selection of the system performance state control of quantitative, qualitative and effective components. We give the principles of system performance state control and disclosed their content.

State control, state control effectiveness, principles of efficiency of state control, state control regularity, objectivity state control, operational control of the state, publicity of the state control, criteria and indicators effectiveness of the state control.

УДК 342.9

ЩОДО ДЕЯКИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ УКРАЇНИ

І.М. ГАЄВСЬКИЙ, ***кандидат юридичних наук, доцент, начальник юридичного управління Держфінмоніторингу України***

Розкрито функціональний статус Державної служби фінансового моніторингу України в системі центральних органів виконавчої влади. Розглянуто проблематику координаційної ролі Держфінмоніторингу України. Акцентовано увагу на розбіжностях у формулюванні функцій Держфінмоніторингу України в різних актах законодавства.

Держфінмоніторинг України, служба, функції, повноваження, координація, Міністерство фінансів України.

Загальновідомо, що систему органів виконавчої влади в Україні становлять Кабінет Міністрів України, як вищий орган, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. До останніх належать служби, інспекції, агентства та органи зі спеціальним статусом.

Така система повною мірою задовольняє зростаючі потреби суспільства і держави у забезпеченні реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина, ефективного виконання завдань і функцій держави і тому відповідає інтересам утвердження демократичної, соціальної, правової держави, розвитку громадянського суспільства.

Водночас в існуючій виконавчій владі є органи, що не виконують функцій адміністративного характеру. До їх повноважень належать лише інформаційно-аналітичні функції. Формування органів такого типу визначається кон'юнктурою наявного політичного проекту. До вказаних органів належить і Державна служба фінансового моніторингу України.

Відсутність функцій адміністративного характеру викликає суперечливі дискусії щодо наявності у таких органів атрибутів органів виконавчої влади.

Проблематикою вивчення функцій Державної служби фінансового моніторинг України в різних її аспектах займались такі знані фахівці та науковці, як В.Б. Авер'янов, С.А. Буткевич, С.Г. Гуржій, Ю.В. Дубко, О.Є. Користін, А.Т. Ковальчук, О.І. Остапенко та ін. Однак, враховуючи постійну зміну та вдосконалення законодавства у сфері фінансового моніторингу, доцільним є проведення комплексного аналізу порушеного питання з точки зору реалізації Держфінмоніторингом України, як службою, своїх функцій.

Метою цієї статті є розкриття статусу Державної служби фінансового моніторингу України в системі центральних органів

© Гаєвський І.М., 2013

виконавчої влади та аналіз проблематики реалізації його функцій відповідно до чинної правової бази.

Загальна типологія функцій державного органу може бути представлена за такими ознаками:

– функції з формування державної політики (визначення базових пріоритетів і напрямів розвитку, методів їх досягнення);

– функції правотворчі (видання на підставі і на виконання Конституції України, законів України, обов'язкових для виконання норм і правил, які регулюють відносини у конкретній сфері та поширюються на невизначене коло осіб);

– функції правозастосовчі (видання актів, за допомогою яких вирішуються індивідуальні спори та питання щодо конкретних осіб (особи));

– функції з контролю і нагляду у встановленій сфері діяльності (здійснення перевірки виконання встановлених Конституцією України, законами України та іншими нормативно-правовими актами загальнообов'язкових правил і норм поведінки в економіці і суспільному житті);

– функції з надання адміністративних послуг (видача органами виконавчої влади дозволів (ліцензій) на здійснення певного виду діяльності і (або) конкретних дій; реєстрація актів, документів, прав, об'єктів, а також видання індивідуальних правових актів);

– функції з управління об'єктами державної власності (здійснення повноважень власника щодо природних ресурсів, які знаходяться в загальнодержавній власності, державного майна).

Відповідно до свого найменування Держфінмоніторинг України є службою. Хоч до такого найменування він еволюціонував спочатку із Державного департаменту, а потім із Державного комітету.

Розділення центральних органів виконавчої влади на служби, агентства, інспекції передбачене частиною першою ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [1].

Відповідно до частини другої ст. 17 цього ж Закону у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

Отже, щоб відповідати своїй назві, як служба, більшість функцій Держфінмоніторингу України повинні складати функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. Однак, це не відповідає дійсності.

Термінологічні визначення, пов'язані із адміністративними послугами, закріплені у Законі України «Про адміністративні послуги» [2].

Відповідно до ст. 1 зазначеного Закону адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Суб'єкт надання адміністративної послуги – це орган виконавчої влади, інший державний орган, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Повноваження Держфінмоніторингу України визначаються Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [3] та Положенням про Державну службу фінансового моніторингу України [4].

Згідно із зазначеними нормативними актами Держфінмоніторинг України не уповноважується на надання адміністративних послуг та відповідно їх не надає. У зв'язку з цим на єдиному державному порталі адміністративних послуг інформація про Держфінмоніторинг України відсутня [5].

Відповідно до частини другої ст. 19 Конституції України [6] органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Згідно із ст. 18 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» завдання Держфінмоніторингу України полягають у наступному:

1) збирання, оброблення та аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформація, що може бути пов'язана з підозрою у легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму;

2) забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

3) створення та забезпечення функціонування єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

4) налагодження співпраці, взаємодії та інформаційного обміну з державними органами, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями в зазначеній сфері;

5) забезпечення представництва України в установленому порядку в міжнародних організаціях з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Зазначені функції не групуються в контексті основних напрямів діяльності центральних органів виконавчої влади, оскільки, відповідно до частини першої ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [1], не належать ні до надання адміністративних послуг, ні до здійснення державного нагляду (контролю), ні до управління об'єктами державної власності.

Отже, найменування Державної служби фінансового моніторингу України не є інформативним, оскільки відсутній прямий і однозначний зв'язок між типом органу і типами функцій, закріпленими за ним.

У цьому зв'язку, для зовнішнього користувача спотворюється уявлення про призначення Державної служби фінансового моніторингу України в системі влади.

Окрім того, суттєвою проблемою функціонального статусу Держфінмоніторингу України є реалізація його функції, що передбачена п. 15 ч. 2 ст. 18 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» та полягає у забезпеченні координації діяльності державних органів у цій сфері [3].

Координація діяльності державних органів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму повинна здійснюватись Держфінмоніторингом України виходячи із його координуючої ролі з питань фінансового моніторингу.

Органами, діяльність яких повинен координувати Держфінмоніторинг України, є насамперед суб'єкти державного фінансового моніторингу, до яких закон відносить Міністерство фінансів України, Національний банк України, Міністерство юстиції України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство інфраструктури України, Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Однак, реалізація цієї функції утруднюється тим, що починаючи із грудня 2010 р., відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [7], діяльність Держфінмоніторингу України спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України. Тобто, через Міністра, який очолює один із державних регуляторів, що координується Держфінмоніторингом України.

Така ситуація створює передумови для неможливості Держфінмоніторингу України здійснювати координацію Мінфіну, оскільки

перший підконтрольний і підзвітний Міністру фінансів України та керується у своїй діяльності його наказами та дорученнями.

У рамках спрямування діяльності Держфінмоніторингу України Міністр фінансів України здійснює низку функцій, які умовно можна розділити на:

1) Адміністративно-організаційні функції:

– визначає пріоритети роботи Держфінмоніторингу України і шляхи розв‘язання покладених на нього завдань, затверджує плани його роботи;

– розглядає звіти про виконання покладених на Держфінмоніторинг України завдань та планів його роботи;

– видає обов’язкові до виконання Держфінмоніторингом України накази та доручення з питань спрямування та координації його діяльності;

– приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності Держфінмоніторингу України;

– установлює порядок обміну інформацією між Міністерством фінансів України та Держфінмоніторингом України, періодичність її подання.

2) Нормотворчі функції:

– погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені Держфінмоніторингом України проекти законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України;

– здійснює нормативно-правове регулювання у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

– порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів Держфінмоніторингу України повністю чи в окремій частині.

3) Кадрові функції:

– вносить пропозиції Прем’єр-міністру України щодо кандидатур на посади Голови Держфінмоніторингу України і за пропозицією Голови – кандидатури на посади його заступників;

– погоджує структуру Держфінмоніторингу України;

– погоджує призначення на посади і звільнення з посад керівників та заступників керівників структурних підрозділів апарату Держфінмоніторингу України;

– порушує перед Президентом України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності Голови Держфінмоніторингу України та його заступників;

– ініціює питання притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів Держфінмоніторингу України та їх заступників, а також керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління Держфінмоніторингу України;

– ініціює питання проведення службового розслідування стосовно Голови Держфінмоніторингу України, його заступників, інших державних службовців і працівників Держфінмоніторингу України та підприємств,

установ та організацій, що належать до сфери управління Держфінмоніторингу України.

Водночас, відповідно до Положення про Державну службу фінансового моніторингу України, повноваженнями служби є:

– реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

– внесення на розгляд Міністра фінансів України пропозицій щодо формування державної політики у відповідній сфері та розроблених Держфінмоніторингом України проектів законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

– внесення на розгляд Міністра фінансів України проектів нормативно-правових актів Міністерства фінансів України з питань, що належать до сфери діяльності Держфінмоніторингу України;

– видання наказів виключно організаційно-розпорядчого характеру, які підписуються Головою Держфінмоніторингу України [4].

Такий стан правового регулювання координуючої ролі Держфінмоніторингу України у сфері фінансового моніторингу потребує вдосконалення шляхом виключення Міністерства фінансів України із числа суб'єктів державного фінансового моніторингу або деталізованою регламентацією способів координації Держфінмоніторингом України державних органів (в тому числі й Мінфіну).

Окрім того, слід звернути увагу і на розбіжності щодо функціонального забезпечення Держфінмоніторингу України, які містяться у Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [3] та Положенні про службу [4].

Відповідно до пп. 17 п. 4 Положення про Держфінмоніторинг України, він надає роз'яснення щодо застосування нормативно-правових актів з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. В свою чергу, аналогічна функція у профільному Законі відсутня.

Також у Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» відсутня функція розробки нормативно-правових актів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (що передбачено пп. 9 п. 4 Положення), яку Держфінмоніторинг України беззаперечно виконує.

Нормативно не визначено на рівні закону і право Держфінмоніторингу України утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати підприємства, установи, організації та відповідні навчальні заклади (п. 7 Положення), хоча у п. 16 ч. 2 ст. 18 Закону передбачено, що Держфінмоніторинг України забезпечує відповідно до закону організацію та координацію роботи з перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів органів державної влади з питань фінансового моніторингу та

працівників суб'єктів первинного фінансового моніторингу, відповідальних за проведення фінансового моніторингу, щодо боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму на базі відповідного навчального закладу, що належить до сфери його управління.

Враховуючи зазначене, з метою вдосконалення діяльності Державної служби фінансового моніторингу України та функціонування усієї системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, необхідно узгодити нормативно-правові акти, що визначають статус та повноваження Держфінмоніторингу України, особливо в частині реалізації його координуючої ролі щодо інших державних органів з питань фінансового моніторингу.

Також, пропонується нормативно та функціонально обґрунтувати найменування Держфінмоніторингу України, як служби, задля уникнення конфлікту між основною діяльністю органу, його функціями та призначенням.

Список літератури:

1. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 1696.

2. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 44.

3. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : Закон України від 28 листопада 2002 р. № 249-IV // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 231.

4. Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 466/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 87.

5. Єдиний державний портал адміністративних послуг : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://poslugy.gov.ua

6. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 15.

Раскрыт функциональный статус Государственной службы финансового мониторинга Украины в системе центральных органов исполнительной власти. Рассмотрена проблематика координационной роли Госфинмониторинга Украины. Акцентировано внимание на разногласиях в формулировании функций Госфинмониторинга Украины в разных актах законодательства.

Госфинмониторинг Украины, служба, функции, полномочия, координация, Министерство финансов Украины.

The functional status of the State Financial Monitoring Service of Ukraine in the system of central authorities of executive power is developed. Terms of reference of the coordinating role of the SFMS of Ukraine is considered. Attention is drawn to divergence in forming functions of the SFMS of Ukraine in different legislative acts.

The State Financial Monitoring Services of Ukraine (the SFMS of Ukraine), functions, powers (authority), coordination, the Ministry of Finance of Ukraine.

УДК 342.924:316.3

УТВЕРДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК ЗАПОРУКА КОНСОЛІДАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

Ю.В. ДЕЛІЯ, *кандидат юридичних наук, доцент, Донецький юридичний інститут МВС України*

І.А. ГАЛУСТЯН, *студентка 4-го курсу економіко-правового факультету, Донецький національний університет*

У статті досліджено теоретичні й практичні питання утвердження інституту публічного адміністрування в Україні. Аналізуючи теоретичні джерела, робиться спроба дослідити роль і значення даного інституту в житті українського суспільства та визначити чинники, що впливають на його розвиток, і шляхи вдосконалення управлінської моделі на місцях.

Адміністративне право, демократизація української держави, інститут публічного адміністрування, консолідація суспільства.

Актуальним завданням, яке на сьогодні постало перед українським суспільством, є розвиток правової, демократичної держави з соціально-орієнтованою ринковою економікою, активно діючими інститутами публічної влади та управління. Вирішення цих питань залежить від різних історичних політичних, економічних, соціальних чинників, подолання яких потребує правових гарантій та регулювання здійснення нормотворчості суб'єктами публічної адміністрації. Зрозуміло, така діяльність повинна відбуватися в межах Конституції та законів України. Розвиток національного державотворення та правотворення ставить перед сучасною юридичною наукою складні завдання, від ефективності та своєчасності розв'язання яких залежить майбутнє людини, громадянського суспільства й української держави в цілому. Їх зміст полягає насамперед у належному та своєчасному теоретико-методологічному забезпеченні конституційних правотворчих і правозастосовних процесів. Як представник суспільної влади та правової спроможності суб'єктів публічного управління інститут публічної адміністрації посідає одне з пріоритетних місць.

Теоретичну основу дослідження інституту публічного адміністрування як невід'ємного елемента консолідації громадянського суспільства, правової держави репрезентовано у працях М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка,

© Делія Ю.В., Галустян І.А., 2013

М.О. Пухтинського, В.М. Кампо, М.І. Корнієнка, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького та інших авторів. Однак, незважаючи на те, що протягом тривалого часу дослідження вихідних засад функціонування місцевого управління, як складової публічної влади в Україні, було й надалі залишається предметом особливої уваги фахівців у галузі конституційного, а також адміністративного права, на сьогодні питання визначення ролі органів публічної адміністрації навряд чи можна вважати достатньо обґрунтованим через наявність суттєвих відмінностей у підходах науковців до з'ясування окремих аспектів його діяльності. Одним із таких недостатньо досліджених питань можна вважати визначення ролі інституту публічного самоврядування як невід'ємного атрибута демократизації суспільства й, зокрема, його консолідації.

Таким чином, **метою** статті є дослідження ролі інституту публічного адміністрування як фактора консолідації українського суспільства. Одне із головних завдань нашої роботи полягає у створенні науково-теоретичної бази інституту публічного адміністрування в Україні як запоруки єднання суспільства та у висвітленні основ, що регулюють правовідносини в означеному інституті.

Для досягнення окресленої мети вирішено певні завдання:

– проаналізовано наявні наукові праці та стан чинного законодавства у контексті тематики;

– розроблено відповідні пропозиції з удосконалення нормативно-правових актів України у сфері публічного управління.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення і висновки статті розширюють простір для подальшого теоретичного дослідження проблеми розвитку публічного управління України в юридичній науці.

Події 1990-х рр. минулого століття наочно продемонстрували, що падіння комуністичного режиму і наступні політичні перетворення не обов'язково призведуть до встановлення прогнозованих форм демократичного устрою. Зокрема, шляхи розвитку України та інших держав, що входили до складу СРСР, виявилися більш складними і драматичними, ніж шляхи країн Центральної і Східної Європи. Еволюція пострадянських політичних режимів, незважаючи на значні зовнішні зміни, демонструє принципову наступність деяких базових принципів організації влади, первинних і більш визначальних для функціонування формальних демократичних механізмів.

На рубежі XXI ст. в українському законодавстві з'являється новий суб'єкт – публічна адміністрація, що є складовою частиною трикутника управління на місцях «органи державної виконавчої влади – органи місцевого самоврядування – публічна адміністрація». Публічна адміністрація, на думку адміністративістів, об'єднує в собі виконавчі органи державної виконавчої влади та виконавчі органи місцевого

самоврядування. Ця думка потребує додаткового вивчення, обговорення, обміну поглядами.

На сьогодні категорія «публічна адміністрація» все частіше застосовується в нормативно-правових актах України та працях науковців, але, на жаль, у сучасній науці не сформовано єдиного підходу щодо його трактування. Зазначена обставина актуалізує необхідність поглиблення наукових досліджень даного поняття стосовно сутності та особливостей виявлення цієї сутності в конкретних умовах сучасної дійсності.

Складовими елементами форми організації публічної адміністрації є: державне управління та місцеве самоврядування. Визначенню інституту публічного адміністрування приділяла увагу значна кількість науковців, які намагалися дати своє визначення даній категорії та дослідити принципи її діяльності. Аналіз наукових підходів до тлумачення терміна «публічна адміністрація» було направлено, передусім, на узагальнення, визначення змісту та основних властивостей і принципів функціонування.

Термін «публічна адміністрація» вперше було використано у праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС допомагає зробити висновок, що у Європейському праві існує два його визначення: у вузькому та в широкому сенсі [1, с. 522–525]. У вузькому під поняттям «публічна адміністрація» розуміють регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади, центральні уряди та публічну службу. Органи публічної влади – це інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділено достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структуру та завдання якого визначено в законі. Звісно, ці завдання належать до сфери функціонування держави. Такими законами в українському законодавстві слід вважати Закони України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», які регламентують організаційно-правові засади функціонування публічного управління на місцях.

Публічне управління на сьогодні постає необхідним атрибутом будь-якого демократичного суспільства. У сучасній українській державі його існування й розвиток забезпечуються наявністю правової бази та практикою місцевого самоврядування як на рівні населених пунктів (село, селище, місто), так і на регіональному рівні (район, область).

У широкому сенсі в Європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається в Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під «публічною владою» (або «органами публічної влади»), слід розуміти: будь-яку установу публічного права (включаючи

державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів» [2, с. 11].

Історичний досвід переконливо доводить, що важлива роль у формуванні та консолідації українського суспільства належить як інституту публічного управління, так і інституту місцевого самоврядування. Саме завдяки феномену даного інституту українському суспільству вдалося стати на шлях побудови демократичного суспільства. Імпульсом для подальшого утвердження засад народовладдя й демократії в життя стало прийняття 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України, де чітко визначено принцип розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, а також ухвалення Конституції України (1996) і Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997) та «Про місцеві державні адміністрації» (1999). Проаналізувавши надбання нормотворчого досвіду у царині становлення публічного управління, законодавцем у чинній Конституції зафіксовано принципово новий підхід до цього важливого соціально-політичного та правового інституту, який полягає у:

– визнані місцевого самоврядування та забезпеченні його гарантій (ст. 7);

– нормативно-правовому визначенні компетенції місцевого самоврядування (ст. 140);

– встановленні первинного суб’єкта місцевого самоврядування – територіальної громади;

– визначенні поняття територіальної громади (ст. 140);

– закріпленні всіх елементів системи місцевого самоврядування, яка пізніше одержала своє законодавче формування у ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Конституція також встановлює форми здійснення демократизації місцевого самоврядування територіальною громадою: безпосередньо та через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Серед інших важливих положень Основного Закону, що засновує вихідні положення подальшого визначення шляхів і механізмів консолідації українського суспільства, які практично обумовлено відповідними складовими конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, є закріплення його матеріальної і фінансової основи та ролі держави у формуванні бюджетів місцевого самоврядування (ст. 142); визнання районних і обласних рад органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст (п. 4 ст. 140).

Функціонування інституту місцевого самоврядування дістало найбільш ґрунтовне легітимне закріплення у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цим нормативно-правовим актом, що традиційно вважається профільним у сфері місцевого самоврядування,

визначено основні терміни, що треба розуміти як категоріальний апарат місцевого самоврядування: представницькі органи місцевого самоврядування; місцевий референдум; загальні збори громадян; місцеві ініціативи, громадські слухання тощо. Важливо зазначити, що цим Законом вперше в Україні представницьким органам було надано право на основі Конституції та в межах профільного Закону приймати статут територіальної громади, що стимулювало законодавчу ініціативу основного суб'єкта місцевого самоврядування – громади.

Новелою у статусі демократизації українського суспільства через місцеве самоврядування стала його правова, організаційна, матеріальна та фінансова автономія від державної виконавчої влади. Стосовно правової автономії, то вона полягає в тому, що органи місцевого самоврядування згідно з ч. 1 ст. 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» є юридичними особами і наділяються власними повноваженнями.

Правова автономія полягає також у відсутності у системі органів місцевого самоврядування вертикальної підзвітності (крім: рада – виконком); у законодавчому закріпленні обов'язковості до виконання актів рад, посадових осіб місцевого самоврядування на відповідній території (п. 1 ст. 73 профільного Закону); у законодавчій забороні органам виконавчої влади, їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування (п. 2 ст. 71). Поряд із тим правову автономію не слід розуміти спрощено, й, отже, місцеве самоврядування не можна вважати повністю незалежним від держави. Це пов'язано з тим, що, по-перше, один із принципів місцевого самоврядування прямо передбачає *поєднання місцевих і державних інтересів* та, по-друге, держава з метою утвердження ідеалів свободи і демократії може впливати на місцеве самоврядування, у тому числі й через законодавчий процес.

Як вбачається з вищевикладеного, з метою консолідації українського суспільства держава має чимало шляхів та механізмів впливу на місцеве самоврядування. Одним із таких засобів впливу є, насамперед, об'єктивний законодавчий процес. Щодо законодавчого забезпечення місцевого самоврядування, то його, на нашу думку, можна розглядати його як двоступеневу систему: перший рівень – це нормативно-правові акти похідні від держави, другий – акти органів місцевого самоврядування. Безперечно, значна частина питань щодо організації та функціонування місцевого самоврядування може і повинно бути врегульовано саме на локальному рівні – нормативно-правовими актами місцевого самоврядування. До таких належать акти місцевих референдумів (рішення), статути територіальних громад, регламенти рад, їх виконавчих комітетів, рішення виконавчо-розпорядчих органів, розпорядження виборних посадових осіб місцевого самоврядування.

Усі ці акти слід вважати вагомими в системі локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування. Однак їх спільним мінусом є

те, що вони нерідко виходять за межі чинного законодавства. Найбільш дієвим засобом подолання цього недоліку, як логічно випливає з вищенаведеного, постає апробація на предмет законності локальних нормативно-правових актів шляхом удосконалення процедури їх підготовки до прийняття, а саме: всенародного обговорення, громадських слухань, підтримання громадських ініціатив тощо.

Статути територіальних громад також є локальними правовими актами. Статут – це основний нормативно-правовий акт територіальної громади села, селища, міста, прийнятий членами громади у встановленому порядку, про правові та організаційні правила поведінки членів громади, органів та посадових осіб самоврядування, їх взаємовідносини з іншими організаціями та державою. Слід зазначити, що це – принципово нове явище у розвитку сучасної локальної демократії на місцях, хоч історичні джерела свідчать про існування статутного права в Україні ще декілька століть тому. Прикладом цього є Магдебурзьке право, наявність якого, зокрема, відіграло неперecічну роль в історії українського державотворення. Власне, тільки для вітчизняного муніципального права оформлення правових норм через статути територіальних громад є новелою, для інших галузей права (передусім, трудового та господарського) затвердження статутів трудових колективів, корпоративних об'єднань і товариств, використання статутних норм права є більш притаманним і таким, що вважається цілком усталеним. Прийняття статуту територіальної громади є одним із шляхів зміцнення правової бази.

За радянський період розвиток демократичних засад гальмувався, статутне право практично не розроблялося, оскільки в законодавстві переважали централістські тенденції.

Українське законодавство у 1997 р. передбачило прийняття статутів територіальних громад завдяки ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», у якій визначено мету цих документів – врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування [3], що має сприяти об'єднанню суспільства.

Вивчення цього питання показало, що в Україні робота зі створення власних статутів більш конкретно ведеться міськими територіальними громадами, у сільській місцевості ухвалення відповідними радами власних нормотворчих актів є менш поширеним. Такий стан справ, на наш погляд, обумовлено тим, що реальні економічні, соціальні, політичні зміни в містах проходять більш активно, ніж у селах. Унаслідок цього зміни в організації місцевого самоврядування в містах є більш помітними, ніж у селі. Саме в статутах територіальних громад і має бути прописано всі механізми здійснення публічного управління.

Одним із критеріїв оцінки ефективності статуту територіальної громади є те, що за своїм змістом цей локальний нормативний акт має бути демократичним волевиявленням членів територіальної громади, а

не вказівкою органів виконавчої влади – лише за цієї умови може бути досягнуто дійсної, а не формально проголошеної незалежності місцевого самоврядування. Крім того, статути є найбільш наближеними до потреб і проблем тієї чи іншої територіальної громади: якщо Конституція та Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» – це загальні нормативно-правові акти для всієї території України, то умови функціонування певної локальної одиниці відображає саме її статут. Тому на підставі відповідних норм і положень статутів члени територіальної громади можуть захищати свої природні права та свободи.

У частині впливу інституту публічного управління на стан консолідації суспільства слід окремо зазначити, що певні спільні риси статутів територіальних громад простежуються й у статутах інших недержавних утворень, які діють в Україні. Як приклад, такі положення закріплено в Законах України «Про об'єднання громадян» (1992) та «Про політичні партії в Україні» (2001). У статутах політичних партій серед завдань визначено: удосконалення політичної системи України, реалізація принципів прямої відповідальності влади перед громадянами, розбудова громадянського суспільства, розвиток демократії; децентралізація державної влади, розвиток місцевого самоврядування і самоорганізації населення; консолідація суспільства на засадах загальнолюдських цінностей, відстоювання пріоритетності природних прав і свобод людини тощо. Таким чином, до проблем демократизації українського суспільства не є байдужими ні державні інституції, ні громадські утворення, адже цілком закономірно, що від ефективного вирішення питань місцевого значення залежить досягнення мети створення суспільства, що об'єднане спільними інтересами, цінностями й цілями.

Список літератури:

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

2. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т.О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11.

3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

В статье исследованы теоретические и практические вопросы утверждения института публичного администрирования в Украине. Анализируя теоретические источники, делается попытка исследовать роль и значение данного института в жизни украинского общества и определить факторы, влияющие на его развитие, и пути совершенствования управленческой модели на местах.

Административное право, демократизация украинского государства, институт публичного администрирования, консолидация общества.

In the article subjected to study theoretical and practical issues approved by the Institute of Public Administration in Ukraine. Analyzing theoretical sources attempt to examine the role and importance of the institution in the life of Ukrainian society and to identify the factors that influence its development, and ways to improve the management model of the field.

Administrative law, democratization of the Ukrainian state, the Institute of Public Administration, the consolidation of society.

УДК 347.73

ФІНАНСОВО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ПРОТИДІЇ ВІДМИВАННЮ ТІНЬОВИХ ДОХОДІВ

А.В. МАТІОС, ***кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, заступник Керівника Головного контрольного управління Адміністрації Президента України***

У статті проаналізовано сучасний стан системи фінансового моніторингу, визначено основні недоліки та запропоновано правові механізми протидії тіньовій економіці.

Фінансовий моніторинг, боротьба з відмиванням коштів, Державна служба фінансового моніторингу, Група з розробки заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванню тероризму.

Орієнтація на світові стандарти розвитку фінансової системи вимагає передусім створення відповідної правової бази, що давала б системно і своєчасно реагувати на ті виклики та небезпеки, які перманентно відтворюються у світі. Однією з найбільш актуальних проблем сьогодення є побудова адекватної системи фінансового моніторингу, що унеможливить розвиток тіньової економіки.

Проблема справді делікатна. Нехай Карл Маркс сьогодні не є найвищим авторитетом, але його твердження, що не можна жити у суспільстві і бути вільним від суспільства, ніхто заперечити не може.

Справжня свобода полягає в тому, що кожен може вільно розмахувати руками, але не далі носа найближчого сусіда. Без дотримання таких обмежень жодне суспільство просто не виживе – або сильніші плюндруватимуть слабкіших, або останні застосують те, що в дипломатії називають «асиметричною відповіддю».

Окремі питання щодо проблематики правового забезпечення детінізації економіки та системи фінансового моніторингу у своїх працях досліджували такі науковці: Л.К. Воронова, І.М. Гаєвський, В.В. Коваленко, О.Є. Користін, А.Т. Ковальчук, Б.Г. Литвак, Л.А. Савченко та інші.

За висновками Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму в Україні (FATF) ефективна система боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму вимагає адекватної правової та інституційної структури, яка повинна включати: закони, що криміналізують відмивання коштів і фінансування тероризму та передбачають замороження, арешт і конфіскацію доходів від злочинів і терористичних коштів; закони, правила або, в деяких випадках, інші обов'язкові для виконання заходи, які покладають необхідні зобов'язання на фінансові установи і визначені не фінансові підприємства та професії; відповідну інституційну або

© Матіос А.В., 2013

адміністративну структуру і закони, що уповноважують компетентні органи необхідними обов'язками, повноваженнями і правом застосування санкцій; та закони та інші заходи, що дають країні можливість надання найбільш широкого спектру міжнародного співробітництва. Також FATF вважає важливим, щоб компетентні органи забезпечували ефективну діяльність всієї системи.

Сучасна концепція функціонування національної системи протидії відмиванню доходів, отриманих злочинним шляхом, передбачає консолідацію зусиль усіх державних органів та визначає комплекс стратегічних цілей за наступними напрямами [1]:

– запобігання виникненню передумов для легалізації незаконних доходів і фінансування тероризму;

– запобігання використанню слабких сторін фінансової системи з метою легалізації незаконних доходів і фінансування тероризму;

– удосконалення механізму регулювання та нагляду за суб'єктами первинного фінансового моніторингу;

– підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів;

– створення ефективної системи взаємодії між заінтересованими органами виконавчої влади;

– підвищення кваліфікаційного рівня спеціалістів і рівня їх технічного забезпечення;

– участь у міжнародному співробітництві;

– формування у населення усвідомлення необхідності запобігання та протидії легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму.

22 роки тому згідно з рішенням «великої сімки» була створена ФАТФ – міжнародна група з протидії відмиванню (таким чином – легалізації) коштів, отриманих протиправним шляхом. Під жорстким тиском даної організації Україна зробила перші кроки у боротьбі з рухом незаконних грошових коштів.

Одним із таки кроків було створення відповідного підрозділу фінансової розвідки – Державної служби фінансового моніторингу України, яка відповідно до чинного законодавства забезпечує формування багатоджерельної аналітичної інформації, що дає змогу правоохоронним органам виявляти, перевіряти і розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями.

Станом на 1 січня 2011 р. на облік Держфінмоніторингу стали 6 404 суб'єктів первинного фінмоніторингу. Найбільш активними в системі інформування є суб'єкти первинного фінмоніторингу банківських установ. Так, їх частка у загальній кількості суб'єктів первинного фінмоніторингу складає усього 2,75 %, однак саме від них було у 2010 р. надіслано 96,14

% загальної кількості повідомлень про операції, що підлягають фінансовому моніторингу.

Водночас усі інші суб'єкти первинного фінмоніторингу демонструють відчутну пасивність у цій важливій справі. Це є реальним відображенням позиції, яку займають визначені законом суб'єкти державного фінмоніторингу, які повинні організовувати й націлювати роботу суб'єктів первинного фінансового моніторингу у визначеному законом режимі.

Відповідно до базового Закону суб'єктами державного фінансового моніторингу є: Національний банк України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство транспорту та зв'язку України, Міністерство економічного розвитку та торгівлі України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює регулювання ринків фінансових послуг України, а також Спеціально уповноважений орган – Державна служба фінансового моніторингу України [2]. На нашу думку, вищезазначений перелік необхідно доповнити Міністерством доходів і зборів України, оскільки неможливо протидіяти економічним злочинам без участі центрального органу виконавчої влади, що є відповідальним за забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства.

Відсутність належної співпраці суб'єктів державного фінансового моніторингу із Спеціально уповноваженим органом відчутно звужують обсяги й інтенсивність подання можливої інформації до Держфінмоніторингу. Наявність системної взаємодії всіх учасників національної системи протидії легалізації злочинних доходів є вимогою сучасних глобальних викликів.

Відповідно до Порядку надання та розгляду узагальнених матеріалів у Спеціально уповноваженого органу діє Експертна комісія з розгляду узагальнених матеріалів, яка за наявності достатніх підстав приймає рішення щодо їх передачі правоохоронним органам.

Виходячи з характеру та змісту узагальнені матеріали направляються до Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, МВС України, Міндоходів України.

У 2012 р. від первинних суб'єктів фінмоніторингу було отримано біля 100 тис. повідомлень, що стали базою для формування 1 896 досьє, з яких підготовлено та направлено до правоохоронних органів. За результатами опрацювання досьє у 2012 р. до правоохоронних органів передано 588 узагальнених та 131 додатковий узагальнений матеріал [4].

З підготовлених 588 узагальнених та 131 додаткового узагальненого матеріалу направлено до органів:

– Генеральної прокуратури України – 24 узагальнені матеріали та 5 додаткових узагальнених матеріалів;

– Державної податкової служби України – 232 узагальнені матеріали та 58 додаткових узагальнених матеріалів;

– Міністерства внутрішніх справ – 276 узагальнених матеріалів та 54 додаткові узагальнені матеріали;

– Служби безпеки України – 55 узагальнених матеріалів та 14 додаткових узагальнених матеріалів;

– Головного управління розвідки Міністерства оборони України – 1 узагальнений матеріал.

У результаті розслідування правоохоронними органами накладено арешт на грошові кошти в сумі понад 198 млн. грн., фактично вилучено коштів – 15,2 млн. грн.[4].

Значну частку у виявлених схемах відмивання займають фінансові операції з використанням цінних паперів та їх похідних (деривативів). Упродовж 2010 р. було виявлено та направлено до правоохоронних органів 192 матеріали. Найбільшу питому вагу при цьому займають тіньові операції з векселями (45,5 %), а також операції з цінними паперами, вид яких не визначений (похідними) – 48 %. Останні різновиди цінних паперів поки що не унормовані вітчизняним фінансовим правом, що відкриває широку можливість для тіньових угод.

Фінансові операції з бюджетними коштами є більш контрольованими, що засвідчує відносно невелику кількість зафіксованих незаконних фінансових угод – у 2012 р. їх було 25 [4].

Протягом 2012 р. матеріалів щодо фінансових операцій, пов'язаних з інвестиційною та страховою діяльністю, було направлено до правоохоронних органів всього лише 10 [4].

Одним із основних об’єктів уваги Держфінмоніторингу України упродовж 2012 р. були операції, пов’язані з переведенням (конвертацією) безготівкових коштів у готівку, оскільки метою здійснення таких операцій є:

– приховування слідів походження доходів, отриманих з незаконних джерел;

– приховування осіб, які отримали (отримують) незаконні доходи й тих, що ініціюють сам процес відмивання;

– створення умов для зручного використання коштів, отриманих з незаконних джерел;

– створення умов для безпечного інвестування в легальний бізнес.

Зовнішньоекономічні операції (експорт-імпорт, кредити, позики і так звані «інвестиції» у формі спекулятивного капіталу) залишаються одним з основних та найбільш розповсюджених методів відмивання коштів, а відтак – важливим резервом для збору й подання відповідної інформації до Держфінмоніторингу. Недостатня професійність в цих аспектах суб'єктів первинного моніторингу зумовлює практичну відсутність інформації з цього приводу. Важливим резервом у цьому сенсі є більш тісна співпраця з фінансовими розвідками країн-членів FATF [3].

До речі, у 2012 р. у ході пленарних засідань FATF було затверджено структуру та текст переглянутих Стандартів (Рекомендацій)

FATF, які враховують нові тенденції та досвід, одержаний у ході реалізації і оцінювання заходів у сфері боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму в межах Третього раунду взаємних оцінок та проект оновленого Мандату FATF на 2012–2020 рр., та проводилася робота з перегляду Рекомендацій та Методології застосування нових Стандартів FATF, на основі якої буде проводитися четвертий раунд оцінок країн щодо відповідності систем новим стандартам у сфері боротьби з відмиванням коштів, фінансуванням тероризму, розповсюдженням зброї масового знищення, а також боротьби з корупцією і податковими злочинами тощо.

У зв’язку з підготовкою до головування України в ОБСЄ у 2013 р. та її входженням з 1 січня 2012 р. до складу Трійки ОБСЄ, що передбачає безпосереднє залучення нашої держави до політичного керівництва Організацією, протягом 2012 р. активізовано співробітництво Держфінмоніторингу України з ОБСЄ.

Так, представники уповноважених органів неодноразово брали участь у засіданнях ОБСЄ, присвячених питанням щодо:

– сприяння підвищенню безпеки і стабільності через належне управління;

– сприяння посиленню належної практики управління і боротьби з корупцією з метою прискорення соціально-економічного розвитку;

– виявлення, зупинення та повернення вкрадених активів;

– способів фінансового розслідування та типології відмивання коштів/фінансування тероризму.

Значні можливості для тінізації фінансових угод та операцій відкриваються у зв'язку з інноваціями в системі інформаційно-комунікаційних та інтернет технологій. На жаль, зазначені досягнення більш інтенсивно й ефективно використовують ділки, пов'язані з відмиванням брудних коштів та миттєвими операціями щодо неодноразових змін адресатів й прикриття кінцевого отримувача (бенефіціара). Державні контрольно-наглядові органи значно відстають в оперативній фіксації, а отже, й ефективній протидії зазначеним процесам. У цьому контексті, актуальним є питання створення в Україні служби фінансових розслідувань, як спеціально уповноваженого органу центральної виконавчої влади, що об’єднає боротьбу з масивом економічних злочинів.

На нашу думку, створення такої потужної структури повинно стати додатковим імпульсом до посилення взаємодії правоохоронних та інших державних органів, задіяних у функціонуванні національної системи протидії відмивання злочинних доходів та детінізації економіки. На системному розв'язанні означених вище проблем, посиленні співпраці усіх суб'єктів, задіяних у сфері запобігання та протидії відмиванню тіньових коштів, недопущення легалізації фінансів, отриманих злочинним шляхом, і повинна будуватись державна стратегія боротьби з тіньовою економікою в Україні.

Список літератури :

1. Стратегія розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 року : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sdfm.gov.ua.
2. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» : Закон України від 18 травня 2010 р. № 2258-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 29. – Ст. 392.
3. Директива 2005/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму : Міжнародний документ від 26 жовтня 2005 р. // Законодавчі і нормативні акти з банківської діяльності від 6 червня 2007 р. – 2007. – № 6.
4. Звіт Державної служби фінансового моніторингу України за 2012 рік : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sdfm.gov.ua.

В статье проанализировано современное состояние системы финансового мониторинга, определены основные недостатки и предложены правовые механизмы противодействия теневой экономике.

Финансовый мониторинг, борьба с отмыванием средств, Государственная служба финансового мониторинга, Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег и финансирования терроризма.

The article analyzed the current state of the financial monitoring system, identified the main shortcomings and proposes legal mechanisms for underground economy counteraction.

F*inancial monitoring, counteraction to money laundering, the state financial monitoring service of Ukraine, Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)*

УДК 347.73:631

ПРО УДОСКОНАЛЕННЯ ПОРЯДКУ ПРОВЕДЕННЯ ПОЗАПЛАНОВИХ ДОКУМЕНТАЛЬНИХ ПЕРЕВІРОК ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ

В.В. МУШЕНОК, ***кандидат юридичних наук, ВП НУБіП України «Ніжинський агротехнічний інститут»***

А.В. БЕРЕЗЮК, ***студентка юридичного факультету, Київський національний університет імені Т.Г. Шевченка***

У статті здійснено аналіз визначених Податковим кодексом України окремих підстав та порядку проведення податковими органами позапланових документальних перевірок платників податків та надано пропозиції по удосконаленню їх правового регулювання.

Податковий кодекс України, податковий орган, позапланова документальна перевірка, платник податків, правове регулювання.

Прийняття Податкового кодексу України дало можливість у одному нормативно-правовому акті поєднати майже всі матеріальні та процесуальні сторони регулювання податкової системи. Зокрема, отримали чітке закріплення у кодифікованому нормативному акті питання формування вичерпного переліку податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, компетенцію контролюючих органів, повноваження й обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю тощо.

Проте у результаті практичного застосування норм Податкового кодексу України податковими органами у процесі податкового адміністрування, зокрема при проведенні позапланових виїзних перевірок, стає очевидним недосконаліть окремих фінансово-правових норм та необхідність їх удосконалення, шляхом внесення змін до чинного податкового законодавства.

У фінансово-правовій науці нашої держави за період від набрання чинності Податковим кодексом України до даного часу питанням аналізу та наукового обґрунтування компетенції посадових осіб податкових контролюючих органів, час здійснення планових, позапланових та фактичних перевірок присвячена невелика кількість досліджень вітчизняних науковців: Є. Алісова, В. Білоуса, Л. Воронової, О. Дмитрик, П. Кучерявенка, О. Лукашева, В. Мельник, В. Чернадчука та інших.

Метою даної статті є спроба охарактеризувати та надати пропозиції по удосконаленню окремих норм законодавчо закріпленого порядку проведення документальних позапланових перевірок.

© Мушенок В.В., Березюк А.В., 2013

Отже, Податковим кодексом України передбачено проведення податкового контролю у формі здійснення камеральних, документальних та фактичних перевірок.

Предметом документальної перевірки є своєчасність, достовірність, повнота нарахування та сплати податків та зборів, а також дотримання валютного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, дотримання роботодавцем законодавства щодо укладення трудового договору, оформлення трудових відносин з працівниками (найманими особами) та яка проводиться на підставі податкових декларацій (розрахунків), фінансової, статистичної та іншої звітності, регістрів податкового та бухгалтерського обліку, ведення яких передбачено законом, первинних документів, які використовуються в бухгалтерському та податковому обліку і пов'язані з нарахуванням і сплатою податків та зборів, виконанням вимог іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби, а також отриманих в установленому законодавством порядку органом державної податкової служби документів та податкової інформації, у тому числі за результатами перевірок інших платників податків [1].

Залежно від мети, завдань та способу проведення документальні перевірки поділяються на планові та позапланові.

З метою проведення перевірки платників податків, які мають ризик щодо несплати податків та зборів чи невиконання іншого законодавства, контроль за яким покладено на органи державної податкової служби, передбачено проведення документальних планових перевірок. Вони передбачаються у плані-графіку проведення планових документальних перевірок та проводяться періодично залежно від ступеня ризику в діяльності таких платників податків. Платники податків з незначним ступенем ризику включаються до плану-графіка не частіше, ніж раз на три календарних роки, середнім - не частіше ніж раз на два календарних роки, високим - не частіше одного разу на календарний рік. Право на проведення документальної планової перевірки платника податків надається лише у випадку, коли йому не пізніше ніж за 10 календарних днів до дня проведення зазначеної перевірки вручено під розписку або надіслано рекомендованим листом з повідомленням про вручення копію наказу про проведення документальної планової перевірки та письмове повідомлення із зазначенням дати початку проведення такої перевірки [1].

Документальна позапланова виїзна перевірка не передбачається у плані роботи податкового органу та проводиться на підставі поданих податкових декларацій (розрахунків), фінансової, статистичної та іншої звітності, регістрів податкового та бухгалтерського обліку, ведення яких передбачено законом, первинних документів, які використовуються в бухгалтерському та податковому обліку і пов'язані з нарахуванням і сплатою податків та зборів, виконанням вимог іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на податкові органи, а також

отриманих в установленому законодавством порядку контролюючим органом документів та податкової інформації, у тому числі за результатами перевірок інших платників податків.

Отже, документальна позапланова виїзна перевірка є найбільш ефективним методом здійснення податковими органами контролю щодо своєчасності, достовірності, повнотою нарахування і сплати податків та зборів, а також дозволяє більш оперативно виявляти порушення податкового, валютного та іншого законодавства (здійснення господарської діяльності без державної реєстрації, приховування трудових відносин із найманою особою тощо) здійснення контролю за яким покладено на податкові органи [2, с. 10].

Згідно інформації ДПА України, найбільш ефективним та оперативним засобом виявлення порушень податкового законодавства є саме позапланові перевірки, які були проведені податковими органами України на підставі того, що за наслідками перевірок інших платників податків або отримання податкової інформації виявлено факти, що свідчать про можливі порушення платником податків податкового, валютного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби [3].

В період до прийняття Податкового кодексу України, підстави та процедура проведення позапланових виїзних перевірок буда визначена у ст. 11^1 (Підстави та порядок проведення органами державної податкової служби планових і позапланових виїзних перевірок своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків та зборів (обов'язкових платежів) Закону України «Про державну податкову службу в Україні». Зокрема, в цьому Законі зазначалось, що позаплановою виїзною перевіркою вважається перевірка, яка не передбачена в планах роботи органу державної податкової служби і проводиться за наявності хоча б однієї з таких обставин: 1) за наслідками перевірок інших платників податків виявлено факти, які свідчать про порушення платником податків законів України про оподаткування, валютного законодавства, якщо платник податків не надасть пояснення та їх документальні підтвердження на обов'язковий письмовий запит органу державної податкової служби протягом десяти робочих днів з дня отримання запиту [4].

У ст. 78 (Порядок проведення документальних позапланових перевірок) Податкового кодексу України зазначено, що документальна позапланова виїзна перевірка здійснюється за наявності хоча б однієї з таких обставин: 1) за наслідками перевірок інших платників податків або отримання податкової інформації виявлено факти, що свідчать про можливі порушення платником податків податкового, валютного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби, якщо платник податків не надасть пояснення та їх документальні підтвердження на обов'язковий письмовий запит органу державної податкової служби протягом 10 робочих днів з дня

отримання запиту [1].

Аналіз вищевикладених правових норм призводить до висновку про дотримання державними органами принципу стабільності податкового законодавства. Крім того, також досягнуто дотримання основних гарантій прав платників податків при здійсненні заходів податкового контролю, тобто законодавчого встановлення вичерпного переліку підстав проведення документальних виїзних позапланових перевірок.

Однак, на нашу думку, необхідним є вилучення зі ст. 78 Податкового кодексу України норми про проведення документальної податкової перевірки лише за умови, якщо платник податків не надасть пояснення та їх документальні підтвердження на обов'язковий письмовий запит органу державної податкової служби протягом 10 робочих днів з дня отримання запиту.

Оскільки за наявності акта перевірки іншого платника податків, підписаного посадовими особами органу державної податкової служби та самим платником податків або його законним представником або отримання податкової інформації виявлено факти, що свідчать про можливі порушення платником податків Конституції України; Податкового кодексу України, валютного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби; Митного кодексу України та інших законів з питань митної справи у частині регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з оподаткуванням митом операцій з переміщення товарів через митний кордон України; чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і якими регулюються питання оподаткування; рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів, очевидним є негайне проведення позапланової документальної перевірки.

У свою чергу, надання десятиденного терміну платнику податків на підготовку відповіді з наданням пояснення та їх документальні підтвердження на обов'язковий письмовий запит органу державної податкової служби, може призвести до ухилення від оподаткування шляхом припинення діяльності чи неперебування за місцезнаходженням юридичної особи тощо, а також уникнення фінансової, адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Отже, на нашу думку, на даному етапі необхідне внесення змін і доповнень до окремих положень Податкового кодексу України, з метою його удосконалення та адаптації до інших законодавчих норм. Зокрема, необхідним є внесення змін до порядку проведення податковими органами документальних позапланових перевірок, визначених ст. 78, шляхом вилучення норми про можливість проведення документальної податкової перевірки лише за умови, якщо платник податків не надасть пояснення та їх документальні підтвердження на обов'язковий письмовий запит органу державної податкової служби протягом 10 робочих днів з

дня отримання запиту. Оскільки ця норма спільно зі ст. 19 Конституції України, в якій йдеться мова про те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [5] ускладнює, а інколи і унеможливлює здійснення ефективного та своєчасного податкового контролю з метою попередження вчинення платниками податків, їх посадовими особами порушень законів з питань оподаткування та порушень вимог, встановлених іншим законодавством, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, та застосування до порушників юридичної відповідальності.

Список літератури:

1. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. – [Елетронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua.

2. Автогров В.І. Революційних змін від Податкового кодексу України чекати не варто / В.І. Автогров // Юридична газета. – 2011. – № 10. – С. 9.

3. Щодо окремих питань стосовно контролю за додержанням податкового законодавства платниками податків – юридичними особами : Лист ДПА України від 6 липня 2012 р. №14082/7/23-4017/354. – [Елетронний ресурс]. – Режим доступу : http://sts.gov.ua/podatkova-baza.

4. Про систему оподаткування : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1251-XII // Відомості Верховної Ради України – 1991. – № 39. – Ст. 510.

5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. – [Елетронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua.

В статье осуществлен анализ определенных Налоговым кодексом Украины отдельных оснований и порядка проведения налоговыми органами внеплановых документальных проверок налогоплательщиков и предоставлены предложения по усовершенствованию их правового регулирования.

Налоговый кодекс Украины, налоговый орган, внеплановая документальная проверка, налогоплательщик, правовое регулирование.

In the article the analysis of certain is carried out by the Tax law of Ukraine of separate grounds and order of realization of provided for by the plan documentary not verifications of taxpayers tax organs and suggestions are given on the improvement of them legal adjusting.

Tax law of Ukraine, tax organ, provided for by the plan documentary not verification, taxpayer, legal adjusting.

УДК 342.951: 332.3

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В СФЕРІ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

С.В. СЛЮСАРЕНКО, ***кандидат юридичних наук,***

Ю.В. ІЩУК, ***аспірант,***
Національний університет біоресурсів і природокористування України[1]

У статті досліджено перспективи та напрями розвитку законодавства України в сфері контролю за використанням та охороною земель, здійснено перспективний аналіз розвитку законодавства в даній сфері, проаналізовано діяльність контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів і напрями його нормативного вдосконалення в Україні, досліджено правове забезпечення державного контролю за використанням та охороною земель в Україні, обґрунтовано пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення законодавства України в сфері контролю за використанням і охороною земель.

Адміністративна юрисдикція, державний контроль за використанням та охороною земель, управлінська діяльність у сфері раціонального використання і охорони земель в Україні, контрольно-інспекційні органи в сфері земельних ресурсів в Україні, розвиток законодавства, вдосконалення нормативно-правових актів.

При аналізі правового становища контрольно-інспекційних органів в сфері земельних ресурсів в Україні дослідники зазначають досить інтенсивний процес формування інституту державних інспекцій відповідно до функцій державного управління в цій галузі. В свою чергу, державне управління земельними ресурсами являє собою цілеспрямований вплив системи державних органів і суспільства на суб'єкти, що здійснюють господарську та інші види діяльності в сфері земельних відносин, які дають змогу досягти найбільш ефективного використання земельних і пов'язаних з ними ресурсів країни.

Слід зазначити, що виходячи з умов сьогодення ситуація в галузі регулювання діяльності та вдосконалення законодавства України щодо діяльності контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів в Україні залишається складною. Неврегульованість земельного законодавства й інфраструктури державного управління у сфері охорони і

© Слюсаренко С.В., Іщук Ю.В., 2013

використання земель в Україні та відповідним землекористуванням, відсутність автоматизованої системи ведення державного земельною кадастру, спрямованого на вирішення питань обліку й охорони земель, та інше, свідчать про існування гострих проблем у цій сфері, які потребують негайного реагування та розробки відповідних ефективних нормативно-правових актів в даній сфері.

Саме державний контроль є механізмом впровадження державної земельної політики у життя, механізмом випробування діючих законів та засобом виявлення й виправлення помилок, що заважають досягненню управлінських цілей [1, с.15].

Сьогодні, як ніколи, гостро постає проблема організації земельного контролю та його чіткої правової регламентації, підвищення ефективності діяльності органів влади у сфері контролю за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення, їх взаємодії з іншими правоохоронними органами при виявленні правопорушень, здійснення ними превентивної діяльності та відповідний розвиток законодавства України в даній сфері.

Тому перспективи та напрями розвитку законодавства України в сфері використання й охорони земель та вдосконалення діяльності відповідних контрольно-інспекційних органів у країні залишаються надзвичайно **актуальними**.

Відсутність комплексних теоретичних досліджень, у яких повною мірою були б з'ясовані напрями та перспективи розвитку законодавства України в сфері використання та охорони земель і недостатність врегулювання у чинному законодавстві повноважень контролюючих органів, потребують всебічного дослідження даної проблематики і аналізу норм чинного законодавства в даній сфері.

Детальне наукове дослідження перспектив та напрямів розвитку законодавства України в сфері контролю за використанням і охороною земель в умовах ринкової економіки є актуальним завданням вітчизняної юридичної науки. У вітчизняній правовій літературі практично відсутні комплексні наукові (як теоретичні, так і прикладні) дослідження напрямів і перспектив вдосконалення законодавства України щодо контролю за використанням та охороною земель у сучасних реаліях.

Окремим аспектам державного контролю за використанням та охороною земель з боку контрольно-інспекційних органів, а також вдосконаленню законодавства України в даній сфері присвячені праці В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, Ц.В. Бичкової, А.П. Гетьмана, В.В. Горланчука, В.К. Гуревського, І.І. Каракаша, П.Ф. Кулинича, В.І. Курила, Н.Р. Малишевої, В.В. Носіка, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, О.П. Світличного, А.М. Третяка, Ю.С. Шемшученка, В.В. Янчука та інших науковців.

Метою даної статті є дослідження перспектив і напрямів розвитку законодавства України в сфері контролю за використанням та охороною земель, здійснення перспективного аналізу розвитку законодавства в

даній сфері, конкретний аналіз діяльності контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів і напрями його нормативного вдосконалення в Україні, дослідження правового забезпечення державного контролю за використанням та охороною земель в країні, обґрунтування пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення вітчизняного законодавства в сфері контролю за використанням та охороною земель.

Період переходу України до ринкових відносин визначає важливість проблеми здійснення перетворень у галузі управління земельними ресурсами, незмінною складовою якого є державний контроль. Саме контроль є механізмом втілення державної земельної політики у життя, механізмом випробування чинних законів та засобом виявлення і виправлення помилок, що заважають досягненню управлінських цілей.

Державний контроль, як багатогранне явище, знаходиться у постійному розвитку та підлягає змінам, а отже, сьогодні назріла потреба переглянути певні положення земельного та адміністративного законодавства, що регулюють контрольну діяльність у галузі земельних відносин з огляду на окремі прогалини законодавства та декларативний характер певних норм [2, с. 21].

Земельний кодекс України поділяє земельний контроль на державний, самоврядний і громадський. Абсолютно не применшуючи ролі самоврядного та громадського, вважаємо, що особливого осмислення потребує державний контроль за використанням та охороною земель, оскільки він є визначальним у суспільних відносинах з огляду на існуючу систему публічної влади.

Державний контроль за використанням та охороною земель є гарантією держави у втіленні законності у земельній сфері. Він повинен також бути гарантією ефективності механізму охорони земельного фонду від нераціонального використання землі у сільському господарстві. Іншими словами, контроль має гарантувати досягнення цілей охорони земель та їх раціонального використання.

При цьому, маючи власні цілі й зміст, земельний контроль водночас забезпечує виконання інших управлінських функцій. Контрольні органи надають зібрану інформацію у процесі здійснення ними контролю для прийняття управлінських рішень у межах функції організації, обліку, планування, експертизи, керівництва, координації у цій сфері [3, с. 283–284].

Контролюючі органи виявляють і припиняють порушення спеціальних правил, норм, нормативів, без чого неможлива реалізація певних управлінських функцій, зокрема такої, як регулювання використання земельного фонду.

Зазначимо, що з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010, зокрема, утворено

Міністерство аграрної політики та продовольства України і Державну інспекцію сільського господарства України шляхом реорганізації Міністерства аграрної політики України [4].

Відповідно до цього Указу було утворено новий центральний орган виконавчої влади – Державну інспекцію сільського господарства України (далі – Держсільгоспінспекція). Указом Президента України «Про Державну інспекцію сільського господарства України» від 13 квітня 2011 р. № 459/2011 повноваження щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, які раніше виконувала Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель, передано до відання Держсільгоспінспекції.

Згідно з Положенням про Державну інспекцію сільського господарства України, затвердженим Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011, Держсільгоспінспекція України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі [5].

Конкретні завдання державного контролю у галузі земельних ресурсів визначаються основними формами діяльності у сфері використання й охорони земель, які умовно можна поділити на: 1) організацію раціонального землекористування; 2) охорону земель; 3) забезпечення екологічної безпеки людини. Ці форми безпосередньо пов’язані між собою, оскільки, як зазначалося, охорона земель неможлива без їх раціонального використання, а земля, як один із найважливіших компонентів природи, повинна використовуватись з дотриманням вимог екологічної безпеки.

У цілому охорона земельних ресурсів повинна забезпечувати:

– збереження ґрунтів, їхніх корисних властивостей, насамперед родючості, максимально можливе запобігання втрат і виснаження сільськогосподарських земель, обмеження відведення продуктивних земель для несільськогосподарських потреб;

– своєчасне попередження і усунення причин, які призводять до деградації, забруднення та засмічення земель небезпечними відходами людської діяльності, порушення й знищення ґрунтів і збіднення екосистем;

– своєчасне здійснення підприємствами виробничої, гірничодобувної, аграрної та інших видів господарської діяльності, які зумовлюють руйнування ґрунтового покриву, втрату ним родючості та порушення екологічної рівноваги функціонування земель, а також підривають стійкість агроландшафтів тощо;

– раціональне використання і збереження земельних ресурсів, поліпшення корисних властивостей та санітарно-гігієнічного стану ґрунтів, екологічно й економічно обґрунтовані освоєння і меліорацію непридатних для господарського використання земель;

– своєчасне запобігання й усунення негативного впливу деградованих, забруднених і порушених земель на здоров'я людини, окремі природні ресурси й довкілля у цілому, а також на економічний та соціальний розвиток держави;

– максимальний захист від необґрунтованого вилучення для несільськогосподарських потреб земель, які використовуються сільським і лісовим господарством [6, с. 455–456].

Усі ці процеси в сукупності зможуть забезпечити ефективне і прогресивне законодавство в сфері контролю за використанням та охороною земель в Україні.

Таким чином, основні напрями вдосконалення земельних відносин в Україні (в тому числі і в сфері контролю за використанням та охороною земель) полягають у наступному:

– юридичному закріпленні прав власності на землю за користувачами, володільцями та власниками, що зумовить раціональніше її використання;

– формуванні земельного ринку, яке включає систему оцінки земельних ділянок і визначення ціни землі (при цьому необхідно враховувати цільове використання землі, обмеження розмірів землекористування, встановлення термінів між купівлею і продажем ділянки та інші обмеження, які виключають можливість спекуляції землею);

– створенні інфраструктури земельного ринку, зокрема земельного (іпотечного) банку, що дасть змогу скоротити фінансові витрати на виробництво, збільшити обсяги інвестиційного кредиту залученням кредитних ресурсів і сприятиме концентрації землекористування;

– запровадженні платності за користування землею незалежно від форм власності введенням земельного податку й земельної плати згідно з грошовою оцінкою земель;

– розробці законодавчої бази купівлі-продажу землі, механізму її відчуження (у зв'язку з недосконалістю питання про ціну землі доцільно обмежитися продажем земель несільськогосподарського призначення, а на землях сільськогосподарського призначення – продажем права користування, тобто орендою);

– введенні застави землі для одержання товаровиробниками необхідних коштів на розвиток виробництва;

– здійсненні ефективного та прогресивного державного контролю за використанням і охороною земель;

– формуванні екологічно стійких землеволодінь і землекористувань з урахуванням природних ландшафтів [7, с. 341–343].

Безумовно, розробка заходів щодо вдосконалення земельних відносин (в тому числі й відповідного законодавства в сфері земельних ресурсів) потребує реалізації такого політичного документа, як Державна цільова програма розвитку земельної реформи в Україні, або затверджених Указом Президента України Основних напрямів розвитку земельної реформи в Україні. Органам виконавчої влади в сфері

використання та охорони земельних ресурсів слід розробити проекти таких нормативно-правових актів, які передбачають:

– продовження розвитку і стабілізації відносин власності на землю;

– удосконалення державного земельного кадастру, в тому числі створення системи реєстрації земельних ділянок і права власності на них;

– розвиток інфраструктури ринку землі (купівля-продаж, оренда, застава);

– розвиток земельних відносин у сільському господарстві в напрямі збільшення частки приватної власності на землю;

– прискорення земельної реформи у населених пунктах, особливо в містах;

– формування основ іпотечного кредитування під заставу землі;

– удосконалення системи земельних платежів;

– удосконалення системи державного управління земельними ресурсами;

– удосконалення державного контролю за використанням і охороною земель та їх моніторинг.

Однак хоч якою б була форма уніфікованого кодифікованого акта земельного законодавства, незаперечним залишається факт необхідності його прийняття для заповнення прогалин у земельному законодавстві, виявлення зайвих нашарувань та усунення суперечностей між нормативно-правовими актами. Прийняття такого нормативного акта дасть змогу селянину легше зорієнтуватися в численному й недостатньо структурованому масиві актів різної юридичної сили, що регулюють відносини в агропромисловому комплексі [8, с. 97–98].

Крім того, як справедливо зазначають науковці, для підвищення ефективності законодавчого регулювання земельних та аграрних відносин необхідно:

– визначити перспективи розвитку земельної та аграрної сфери економіки України;

– розробити найближчі, короткострокові та стратегічні напрями розвитку земельного та аграрного законодавства України;

– запровадити умови та механізм ефективної реалізації земельного та аграрного законодавства України;

– удосконалити нормативно-правову базу функціонування АПК та відповідного контролю в сфері використання й охорони земель;

– вивчити досвід країн Європейського союзу щодо розробки земельного та аграрного законодавства [9, с. 283].

В Основних напрямах державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки поруч з питаннями розвитку відносин власності на землю, розвитку ринку землі, проведення державного моніторингу земель та державного земельного кадастру постає питання удосконалення організації контролю за використанням і охороною земель та відповідного законодавства в даній сфері.

У зв'язку із цим реалізація програми створення єдиного моніторингу земельних ресурсів дасть змогу сформувати систему державного моніторингу земельних ресурсів – основоположну інформаційну інфраструктуру державного й муніципального управління земельними ресурсами (в тому числі й для більш ефективної діяльності інспекційних органів у сфері земельних ресурсів), активізувати залучення землі до цивільного обороту.

Для започаткування державного моніторингу стану земельних ресурсів на законодавчому рівні пропонується Кабінету Міністрів України розробити Національну програму «Державний моніторинг земельних ресурсів на 2010–2015 роки», метою якої буде: формування загальнодержавної та регіональної організаційної структури з ведення державного моніторингу земель; формування нормативно-методичної бази для ведення державного моніторингу земельних ресурсів; створення єдиної мережі полігонів, еталонних стаціонарних та інших ділянок державного моніторингу земель; створення координатної й планово-картографічної основи; формування інформаційної бази моніторингу земельних ресурсів і створення фонду матеріалів та даних державного моніторингу земель; ведення спостережень за станом земель різних категорій для своєчасного виявлення змін, їх оцінки, прогнозу й вироблення рекомендацій щодо запобігання та усунення наслідків негативних процесів; інформаційне забезпечення державного земельного кадастру, землеустрою, державної кадастрової оцінки й інших функцій державного та регіонального управління земельними ресурсами [10, с. 322–323].

Для створення єдиного інформаційного банку даних управління земельними ресурсами та забезпечення ефективного державного контролю за використанням і охороною земель в Україні пропонується створити на законодавчому рівні інтегровану земельну інформаційну систему, основними завданнями якої має стати: надання юридично обґрунтованих і достовірних даних про права на земельні ділянки й міцно пов'язану з ними нерухомість для органів управління, судів, банків, юридичних і фізичних осіб; забезпечення захисту прав власників, власників і користувачів землі та міцно пов'язаної з нею нерухомості; забезпечення встановлення й реєстрації правового режиму користування земельними ділянками, будівлями та приміщеннями; інформаційне забезпечення збору земельного податку й податку на нерухомість; поповнення бюджету за рахунок мит і зборів із земельних операцій і операцій з нерухомістю; інформаційна й правова підтримка функціонування ринку землі та іншої нерухомості; облік кількості і якості землі, створення банку даних про наявність і стан земельних ресурсів; інформаційне забезпечення та підтримка формування програм щодо раціонального використання земельних ресурсів, оптимального планування розвитку територій тощо [1, с. 34].

З огляду на вищевикладене можна зробити **такі висновки.**

1. На підставі аналізу нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні (в тому й у сфері контролю за використанням та охороною земель), зроблено висновок, що на сьогодні мають місце певні неточності як у визначенні статусу окремих державних інспекцій, так і їх організації. У зв'язку з цим у зазначених актах доцільно на законодавчому рівні:

– розширити повноваження державних інспекцій щодо попередження та припинення правопорушень;

– надати у виняткових випадках право самостійно припиняти роботи, що виконуються з порушенням встановлених правил і норм, тим державним інспекціям, які таким правом не наділені;

– закріпити у всіх положеннях, що регламентують діяльність державних інспекцій, обов'язок повідомляти відповідні органи про прийняття рішення щодо припинення робіт;

– закріпити в положеннях чітко визначене право відсторонювати від роботи осіб, винних у вчиненні правопорушень;

– закріпити право державних інспекцій ставити перед відповідними органами питання про припинення чи скасування актів управління, які суперечать законодавству;

– зрівняти повноваження різних державних інспекцій щодо самостійного накладення адміністративних стягнень на винних осіб;

– закріпити в положеннях про державні інспекції чітко сформульоване основне їх завдання – попередження правопорушень;

– здійснити уніфікацію найменувань державних інспекцій.

2. На нашу думку, вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів в Україні повинно розвиватися шляхом прийняття нормативно-правих актів, які забезпечать організаційно-економічний механізм стимулювання раціонального використання та охорони земель, а саме: надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними й регіональними програмами використання і охорони земель; виділення коштів з державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їхньої вини; звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами тощо.

3. Як підсумок, слід зазначити, що правове становище, організація і компетенція державних інспекцій мають бути закріплені в спеціальних законодавчих актах про контрольні інспекції, що діють у сфері виконавчої влади, а саме: у проекті Закону України «Про контрольні інспекції в органах виконавчої влади», проекті Закону України «Про державний контроль у сфері виконавчої влади» та проекті Закону України «Про державний нагляд (контроль) в агропромисловому комплексі України», що у свою чергу дасть

змогу врегулювати проблемні питання здійснення інспекційними органами контролю в сфері використання та охорони земельних ресурсів в Україні.

4. Отримані в процесі написання статті висновки дають змогу стверджувати, що перспективний аналіз розвитку законодавства України в сфері контролю за використанням та охороною земель допомагає виявити основні шляхи, напрями й пріоритети розвитку сучасного інституційного та правового забезпечення діяльності контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів в Україні і ефективного вдосконалення державного управління контрольно-інспекційними органами в даній сфері.

Список літератури:

1. Актуальні проблеми державного контролю за використанням та охороною земель: навч.-метод. конспект / В.І. Курило, Т.С. Кичилюк, І.В. Курило ; за заг. ред. В.І. Курила. – К. : НАУ, 2008. – 39 с.

2. Курило В.І. Охорона і раціональне використання земельних ресурсів : метод. посіб. / В.І. Курило. – К. : Держкомзем України – Проект МБРР, 2007. – 78 с.

3. Семчик В.І. Земельне право України [Текст]: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл / В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, М.В. Шульга. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. – 430 с.

4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Офіційний вісник України : Спеціальний випуск. – 2010. – № 32. – С. 3. – Ст. 1026.

5. Положення про Державну інспекцію сільського господарства України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011 // Верховна Рада України : Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2011. – 260 с.

6. Мірошніченко А.М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України [Текст] / А.М. Мірошніченко, Р.І. Марусенко. – К. : Прав. єдність, 2009. – 650 с.

7. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони та використання земель сільськогосподарського призначення в Україні [Текст]: моногр. / П.Ф. Кулинич. – К., 2011. – 650 с.

8. Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україні : моногр. / кол. авторів ; за ред. В.І. Семчика. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 280 с.

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

10. Аграрне право України: підруч. / З.П. Білошкурська, С.І. Бурлака, О.П. Світличний; за заг. ред. В.І. Курила. – Умань : Вид.-поліг. центр «Візаві», 2011. – 494 с.

В статье исследованы перспективы и направления развития законодательства Украины в сфере контроля за использованием и охраной земель, сделан перспективный анализ развития законодательства в данной сфере. Проанализирована деятельность контрольно-инспекционных органов в сфере земельных ресурсов и направления его нормативного совершенствования в Украине, исследовано правовое обеспечение государственного контроля за использованием и охраной земель в Украине, обоснованы предложения и рекомендации, направленные на

совершенствование законодательства Украины в сфере контроля за использованием и охраной земель.

Административная юрисдикция, государственный контроль за использованием и охраной земель, управленческая деятельность в сфере рационального использования и охраны земель в Украине, контрольно-инспекционные органы в сфере земельных ресурсов в Украине, развитие законодательства, совершенствование нормативно-правовых актов.

The article examines the prospects and directions of the legislation of Ukraine in the sphere of control over land use and protection, done prospective analysis of legislation in this area, analyzed the activity of control and inspection bodies in land resources and ways to improve its regulation in Ukraine, studied the legal state control the use and protection of land in Ukraine, studies proposals and recommendations aimed at improving the legislation of Ukraine in the sphere of control over land use and protection.

Administrative jurisdiction, state control over the use and protection of land, management activities in the field of rational use and protection of land in Ukraine, control and inspection bodies in the sphere of land resources in Ukraine, development of legislation, improvement of law regulations.

УДК 342.9:504.55

ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ НАКЛАДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СТЯГНЕННЯ ЗА ВЧИНЕННЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Є.В. ШУЛЬГА, ***кандидат юридичних наук, Національний університет біоресурсів і природокористування України***[1]

Стаття присвячена дослідженню важливості застосування заходів адміністративного примусу за вчинення правопорушень у сфері використання та охорони природних ресурсів та визначення ступеню їх ефективності. Обґрунтовано важливість збору статистичних даних про вчинені правопорушення та осіб правопорушників в даній сфері.

Адміністративне правопорушення, правопорушення у сфері використання та охорони природних ресурсів, адміністративна відповідальність у сфері природокористування, раціональне використання та охорона природних ресурсів.

Відповідно до ст. 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони належать на праві власності Українському народові, який делегує здійснення власних повноважень органам державної влади та органам місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією [1]. Таким чином, Основний закон визначаючи Український народ власником всіх природних ресурсів, що знаходяться на території України, водночас уповноважує органи державної влади та місцевого самоврядування здійснювати користування та розпорядження в його (народу) інтересах та від його імені. Отже, слід розуміти, що саме народ, а не держава є повноправним та першочерговим власником, а не навпаки, і що держава має зобов'язання не лише виконувати обов'язки щодо раціонального використання ввірених їй природних ресурсів, але і має контролювати належне реагування на випадки вчинення правопорушень у сфері використання та охорони природних ресурсів шляхом припинення даних протиправних діянь, притягнення осіб винних у вчиненні правопорушень, здійснювати запобіжні та відновлювальні заходи, а також визначати ефективність накладення адміністративних стягнень на правопорушників, запроваджувати найбільш ефективні заходи та відмовлятися від їх недієвих різновидів.

Окремі аспекти питання значення накладення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері природокористування

© Шульга Є.В., 2013

здійснювали такі науковці, як Є.В. Додін, Л.В. Коваль, М.В.Краснова, В.Л. Мунтян, Ю.С. Шемшученко, Д.М. Лук'янець та інші. Проте, в юридичній літературі не було приділено достатньої уваги значенню ефективності накладення адміністративного стягнення за вчинення правопорушень у сфері природокористування. **Метою** даної статті є визначення ефективності притягнення правопорушників у сфері використання та охорони природних ресурсів до адміністративної відповідальності.

Вчинення адміністративних правопорушень у сфері природокористування відбувається шляхом їх забруднення, знищення та виснаження. Наприклад, нещодавно інспекторами Держекоінспекції у Тернопільській області був зафіксований факт знищення захисних насаджень (24 кущі чагарників та 8 дерев були самовільно зрізані приватним підприємцем для облаштування заїзду до орендованої ним земельної ділянки (об'єкту автосервісу) [2]. Або ж непоодинокі випадки вирубки Карпатських лісів, що наразі спричиняють екологічну катастрофу в регіоні [3]. На правопорушників складають адміністративні протоколи та притягають у встановленому порядку до відповідальності. Попри це, незаконне знищення зелених насаджень продовжується, а загроза існує і надалі. Отже виникає питання, чи відповідає накладення адміністративних стягнень на правопорушників у сфері природокористування власній меті?

Саме в контексті визначення ефективності накладення, передбачених КУпАП адміністративних стягнень за вчинення правопорушень у сфері природокористування, і має здійснюватися подальше законодавче вдосконалення видів стягнень. Окрім того, питання визначення ефективності має бути нагальним та принциповим також для органів державної влади, що уповноважені здійснювати накладення адміністративних стягнень у відповідній сфері природних ресурсів. Адже ефективність накладення адміністративних стягнень за вчинення правопорушень у сфері використання та охорони природних ресурсів виступає головним елементом дієвості даного виду стягнень та відповідності мети його застосування.

У теорії адміністративного права до сих пір вчені не змогли дійти згоди, які саме цілі покладено на адміністративну відповідальність. Деякі вказують на попередження (превенцію) вчинення нових правопорушень як самими правопорушниками так і іншими особами, деякі вважають виховання особи правопорушника першочерговою та основною ціллю адміністративної відповідальності, інші ж покарання, як ствердження справедливості [4, с. 234]. Відповідно до ст. 23 КУпАП адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами [5]. Держава покладає на адміністративне стягнення мету виховання правопорушника, тобто виховну та в деякій мірі превентивну

функцію. Отже, законодавчо закріплено лише виховання правопорушника та попередження подальшого вчинення правопорушень як мету накладення адміністративного стягнення. Слід розглянути кожну з них окремо.

Загальновідомим є факт того, що покарання правопорушника, як одна з цілей адміністративної відповідальності, проявляється в застосуванні до нього відповідних заходів адміністративно впливу. Метою цього є відповідне змушення правопорушника притерпіти відповідні заходи державного впливу, накладення на особу каральних заходів, задля того, щоб вона відчула на собі силу заходів державного примусу за порушення норм, що охороняються адміністративним законодавством. Іншими словами покарання осіб, як ціль накладення адміністративного стягнення відповідно, має забезпечувати відновлення справедливості, а особа винна у вчиненні правопорушення зазнати відповідних негативних наслідків, що є прямо спричиненими її неналежною поведінкою, та порушує відносини, що охороняються нормами адміністративного права.

Наступною ціллю адміністративної відповідальності, що виходить із попередньої та є її взаємообумовленим логічним наслідком, слугує виховання правопорушників та інших осіб в дусі належного ставлення до суспільних відносин та утримання від дій, що є протиправними, зазіхають на правопорядок, встановлений у суспільстві, та своїм наслідком несуть заходи адміністративної відповідальності. Дана мета направлена на виховання осіб в дусі поваги до суспільних відносин, до законодавства, що їх регулює, забезпечує дотримання та здійснення. Вбачається, що притерпівши відповідні несприятливі заходи адміністративного впливу, правопорушник та інші особи, що будуть належним чином поінформовані про можливість та наслідки накладення адміністративного стягнення, мають цілковито і повністю відмовитися від вчинення правопорушень в майбутньому. Правопорушник, в майбутньому усвідомивши всю суспільну шкідливість та антисоціальність направлення власних дій, що зазіхають на порядок встановлений та охоронюваний в суспільстві змінить власну поведінку на краще.

Отже, вважаємо, що притерпівши дані негативні для себе наслідки особа-правопорушник виховується, тобто змінює власне відношення до протиправної поведінки, що слугувало причиною накладення заходів адміністративного стягнення, що власне і слугує в подальшому превентивним заходом до вчинення нових правопорушень у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Ще однією, дуже важливою ціллю адміністративної відповідальності є попередження подальшого вчинення правопорушень (превенція). Превенція (від лат. *praeventio* – випереджаю, попереджую; англ. *prevention*) – попередження, оберігання, запобігання. [6]. Превенція спрямована на попередження та недопущення вчинення адміністративних правопорушень у майбутньому не лише правопорушниками, але й іншими особами. А отже, дана ціль умовно включає в себе такі дві складові:

загальне та спеціальне попередження [7, с. 28]. Під загальним розуміється попередження та недопущення вчинення адміністративних проступків у майбутньому з загального боку суспільства. В свою чергу загальне попередження передбачає собою моральний вплив на так званих «нестійких елементів», громадян, найбільш схильних до вчинення суспільно-шкідливих діянь. Це забезпечується по-перше, шляхом законодавчого закріплення відповідних видів адміністративної відповідальності за вчинення протиправних, суспільно-шкідливих діянь, і по-друге, конкретними фактами притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, що стають відомими суспільному загалу [7, с. 29]. Спеціальне попередження, як мета адміністративної відповідальності, полягає у створенні відповідних умов, що перешкоджають, або ж зовсім виключають можливість вчинення нових правопорушень особами, що вже вчинили правопорушення та притягнення даних осіб до адміністративної відповідальності [7, с. 29].

На нашу думку, забезпечення вищезазначеного ряду цілей є головним завданням адміністративної відповідальності, при тому вони мають обов'язково перебувати в нерозривному природно гармонійному зв'язку. Саме послідовність: покарання, виховання та превенція є гармонійною, з огляду насамперед того, що кожна наступна ціль обумовлюється та походить від попередньої.

Вважаємо, що такий вид юридичної відповідальності як адміністративна, що накладається, зокрема, за вчинення правопорушень у сфері використання та охорони природних ресурсів частково виправдовує власне значення. Адже з огляду на дані Державного комітету статистики України за останні роки спостерігається відносний спад кількості вчинення правопорушень у сфері природокористування та відповідно притягнення осіб до адміністративної відповідальності за їх вчинення. Так, за даними статистичного щорічника України до адміністративної відповідальності у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини було притягнуто у 2009 р. було притягнуто 213,6 тис. осіб, у 2010 р. – 201, 3 тис. осіб, у 2011 р. – 197, 4 тис. осіб [8]. Наведені дані статистичного щорічника України безумовно свідчать про відносне досягнення цілей, покладених на адміністративну відповідальність у сфері використання та охорони природних ресурсів. Проте, чи не свідчить ця статистика про корумпованість, або вибірковість накладення адміністративних стягнень на правопорушників органами державної влади? Адже правопорушень у сфері природокористування вчиняється дедалі більше. Отже, не можна сказати, що дані досягнення носять системний характер, а отже, водночас не можна стверджувати, що діючі заходи адміністративного стягнення не мають в подальшому розвиватися та вдосконалюватися, як у бік посилення їх впливу так і у бік його послаблення.

Задля того, щоб в майбутньому найбільш повноцінно здійснювати дослідження досягнення цілей та ефективності заходів адміністративної

відповідальності, слід встановити збір статистичних відомостей про подальше накладення стягнень на осіб-правопорушників. Це дозволить здійснювати «моніторинг» досягнення цілей адміністративної відповідальності, а саме каральної, виховної та превентивної. Адже, якщо особа, після накладення адміністративного стягнення продовжує власні протиправні діяння, зокрема у сфері використання та охорони природних ресурсів, тут має йти мова про встановлення якісно нових, більш жорсткіших за характером стягнень. Окрім того, дані, щодо того з якою періодичністю особами-правопорушниками вже після притягнення їх до адміністративної відповідальності вчиняються нові правопорушення у сфері використання та охорони природних ресурсів є досить цінним матеріалом для науки адміністративного та природоресурсного права, законодавця та правозастосовчих органів, оскільки вони дозволять найбільш точно відображаючи реальний стан вчинення правопорушень говорити про ступінь ефективності притягнення до адміністративної відповідальності правопорушників.

Список літератури:

1.Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Виявлено факт знищення захисних насаджень // Новини офіційного сайту Міністерства екології та природних ресурсів України від 10 листопада 2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.menr.gov.ua/content/article/6818.

3. Життя Українських Карпат. Ліси Українських Карпат. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.carpathians.eu.

4. Административная ответственность : вопросы теории и практики / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М. : ИГП РАН, 2005. – 286 с.

5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон УРСР від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

6. Превенція. Вікіпедія – вільна екцеклопедія. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ru.wikipedia.org.

7. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : Учебное пособие / А.И. Миколенко. – Издательство второе, дополненное. – Х. : «Одиссей», 2006. – 352 с.

8. Статистичний щорічник України за 2011 рік / Державна служба статистики України / За ред. О.Г. Осауленка. – К., 2012. – 217 с.

Статья посвящена исследованию важности применения мер административного принуждения за совершение правонарушений в сфере использования и охраны природных ресурсов и определению их эффективности. Обосновано важность сбора статистических данных об совершенных правонарушенях и правонарушителях в данной сфере.

Административное правонарушение, правонарушение в сфере использования и охраны природных ресурсов; административная ответственность в сфере природопользования; рациональное использование и охрана природных ресурсов.

The article is devoted study of the importance of an administrative coercive measures for offenses in the use and protection of natural resources and determine their effectiveness. Justified by the importance of statistical data collection of an offense and offenders in this area.

Administrative infraction, offense in the use and protection of natural resources, administrative responsibility in environmental management, rational use and protection of natural resources.

УДК 342.9:332

СТАНОВЛЕННЯ, РОЗВИТОК ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ КАДАСТРОВО-РЕЄСТРАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ У НІМЕЧЧИНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Д.Д. ІВАНЕНКО, ***викладач кафедри права, Сумський державний університет***

У статті розглядаються організаційно-правові аспекти зародження, становлення та функціонування кадастрово-реєстраційної системи прав на нерухоме майно у ФРН.

Земельна ділянка, кадастр, нерухомість, Поземельна книга, процедура, реєстр, реєстрація, система реєстрації, титул, право власності.

Організаційно-правову основу ринку нерухомого майна (земельних ділянок та споруд) вільної економіки становить інститут реєстрації прав на нерухомість. Основними елементами інфраструктури даного ринку є земельний кадастр та система реєстрації прав на об'єкти нерухомості.

Нині кадастрово-реєстраційна система в Україні починає набувати чітких правових, організаційних та структурних рис. У зв'язку з цим вважаємо за доцільн звернути увагу на досвід організації та функціонування кадастрово-реєстраційної системи на прикладі ФРН, яка вважається однією із найдосконаліших у світі.

Окремі питання організаційно-правових основ функціонування земельного кадастру та системи реєстрації прав на нерухоме майно у ФРН досліджували С.В. Гринько, Н.С. Кручок, А.М. Мірошниченко, К.О. Настечко, О.О. Піфко, Я.О. Понамарьова, А.М. Третяк. Але при цьому, на жаль, не було проведено комплексний аналіз функціонування елементів кадастрово-реєстраційної системи у ФРН та процедури реєстрації права щодо об'єктів нерухомого майна у взаємодії.

Метою даної статті є дослідження: історії розвитку земельного кадастру ФРН; організаційно-правових основ функціонування системи реєстрації прав на земельні ділянки та земельного кадастру, а також процедури реєстрації прав на земельні ділянки у ФРН.

Історія розвитку земельного кадастру ФРН. На початку XIX ст. Німеччина складалась із володінь імператора, 7 курфюршеств, 300 князівств, територій вільних міст, формально залежних від імператорах [2, с. 124]. Тому форми реєстрації прав на землю були різноманітними та багаточисельними.

У 1806 р., після створення Рейнського союзу Наполеоном Бонапартом в окупованих районах лівобережжя Рейну, почали створювати кадастрові системи з метою оподаткування земель. 1839 р.

© Іваненко Д.Д., 2013

прийнято закон про поземельний податок для Рейнської області та Вестфалії, де основою системи оподаткування став кадастр земельних ділянок. 1861 р. реформовано систему стягнення поземельних податків на нерухоме майно у східних провінціях Пруссії та створено кадастр земельних ділянок. 1872 р. Пруссія на основі податкового кадастру створює реєстр власності на земельні ділянки, а набуття права власності та речові обтяження стали обов'язковими для реєстрації у Поземельній книзі. 1877 р. прийнято кадастрові інструкції, згідно з якими нові плани землевпорядкувальних робіт повинні відповідати єдиному стандарту. З 1881 р. Інструкція VIII вимагає калібрування засобів вимірювання. 1896 р. внесено зміни до інструкції II та визначено за необхідне встановлення межових знаків (кордонів між земельними ділянками) [11, с. 158].

Слід зазначити, що основи правової системи ФРН були закладені 1867 р. після створення Північно-Німецького союзу держав й утворення на його базі 1871 р. Німецької імперії. Тут фундаментальне місце зайняло Німецьке цивільне уложення від 1896 р. (далі – НЦУ), яке поєднало традиційну побудову цивільно-правових інститутів з потребами капіталістичного розвитку Німеччини кінця XIX ст. [7]. З 1 січня 1900 р. НЦУ набирає юридичної сили по всій території імперії. У зв’язку з цим було створено систему реєстрації прав на землю на основі Положення про порядок ведення Поземельних книг (далі – Положення) [10]. Дана система містить комплексну інформацію про право власності та інші обтяження на земельні ділянки та споруди [1, с. 338]. Ідентифікація земельних ділянок на основі кадастрових номерів стала юридично значимим фактом, а кадастр почав розвиватись від системи оподаткування земель до реєстру гарантій прав щодо землеволодіння. 1910 р. відбувся остаточний перехід від податкового кадастру до реєстру прав на нерухомість згідно рішення Імперського Верховного суду. Інвентаризаційний опис та розділи I–III Поземельної книги набули публічної довіри (зареєстровані дані вважаються юридично достовірними). Публічна довіра не поширюється на просторове розташування, розмір площ, види користування (вид забудови, метод ведення господарства тощо) [20, с. 193].

1934 р. прийнято Закон про оцінку майна, що підлягає оподаткуванню. Результати офіційної оцінки землі почали заносити до земельного кадастру, а оподаткування ріллі проводити згідно з балом бонітету ґрунту з метою справедливого розподілу податкового навантаження залежно від його якості. Це був перший крок у напрямі створення багатоцільового земельного кадастру [3]. 1940 р., згідно з Постановою про запровадження імперського земельного кадастру як офіційного реєстру земельних ділянок земельний кадастр повинен постійно підтримуватись та оновлюватись.

У 70–80 рр. XX ст. у Західних землях ФРН почали створювати автоматизований реєстр власності (ALB) та автоматизовану кадастрову карту (ALK). У 1971 р. робоча група із представників федеральних земель

надає пропозиції для автоматизації обох реєстрів. Перший проект – автоматизований реєстр власності, тобто Поземельна книга у цифровому форматі, знаходиться у віданні Федерального міністерства юстиції. Другий проект – автоматизована кадастрова карта, – розпочато 1976 році. Він знаходиться у компетенції 16 федеральних земель. За три десятиліття було цифровано аналогові карти та реєстраційні записи. У сукупності обидві системи утворюють комплексну базу інформації про землю, що включає у себе комплекс адміністративних процедур для отримання й оновлення інформації про нерухомість у мультикористувацькому, міжвідомчому оточенні. Дана система характеризується суворим розподілом користувачів за рівнями, управління базами здійснюється за допомогою єдиного інтерфейсу бази даних [16, с. 68].

З 1997 р. Робочий комітет топографічних управлінь Земель ФРН розробляє модель комплексної кадастрової інформаційної системи ALKIS. Її особливість: містить геопросторову інформацію про об'єкти нерухомості, поєднує автоматизований реєстр власності та автоматизовану кадастрову карту. Процес створення системи ALKIS триває до цього часу.

Таким чином, земельний кадастр у ФРН пройшов шлях становлення від кадастру земельних ділянок з метою оподаткування до автоматизованого земельного кадастру, що існує у цифровому форматі, вміщує всю топографічну інформацію про об'єкти нерухомості та функціонує паралельно із автоматизованим реєстром прав щодо об'єктів нерухомості. Тому нерухомість у ФРН задокументована, представлена та описана у 16 федеральних земельних кадастрах, якими управляють землевпорядні та кадастрові органи Земель.

Юридична процедура реєстрації прав на земельні ділянки у ФРН. Законодавство ФРН у галузі землеволодіння існує у матеріальній та формальній частинах. Матеріальне право містить норми щодо встановлення, зміни та припинення прав на нерухомість. НЦУ як центральна кодифікація німецького приватного права регулює юридичні відносини між приватними особами. Разом із додатковими законами (наприклад, Закон про кондомініум, Закон про спадкове право забудови, Закон пожиттєвого партнерства) НЦУ утворює загальне приватне право.

Формальне право містить норми кадастрово-технічної реєстрації, правила реєстрації різноманітних форм землеволодінь, визначає структуру та порядок ведення Поземельної книги, повноваження службовців відомства Поземельної книги при місцевих судах, описує правові наслідки реєстрації та анулювання прав на земельні ділянки та споруди.

Структуру Поземельної книги у ФРН можна описати наступним чином:

1. Титульна сторінка: назва місцевого суду; округ Поземельної книги; номер аркуша; відмітка про відкриття та закриття опису (при спадкових правах забудови ставиться відмітка у лапках «Спадкова книга

ділянки під забудову», при кондомініумі слово «Часткова Поземельна книга власності», або «Квартирна книга спадкування ділянки під забудову»).

2. Інвентаризаційний опис: демонструє земельні ділянки під кадастровими номерами; кадастрова карта розподілена на частини кордонами; описує права (сервітути) щодо земельних ділянок; реєструє записи: «Запас», «Приписування» (виникає внаслідок поділу або об'єднання земельних ділянок), «Амортизаційні відрахування» (виникає внаслідок передачі земельної ділянки (її частини) до розділу Поземельної книги для зареєстрованої нерухомості).

3. Частина I – власник: ПІБ власника земельної ділянки; підстава реєстрації (наприклад, купівля-продаж, спадкування, судове рішення, результат аукціону).

4. Частина II – особисті сервітути: обтяження та обмеження на земельну ділянку, за винятком заставних прав, що вносяться до частини III Поземельної книги; обтяження: сервітути згідно з § 1018 та наступниими параграфами НЦУ (особисті сервітути, речове право користування чужими речами тощо), право довгострокового користування квартирою та речове право користування нежитловим приміщенням, поземельні податки, узуфрукт, право переважної купівлі, попередній запис про майбутній перехід права власності на земельну ділянку, спадкове право забудови; обмеження: відмітка у кадастрі про субституцію при спадкуванні; відмітка виконавця заповіту; продаж нерухомого майна на публічному аукціоні в порядку примусового виконання судового рішення та відмітка про примусове управління; відмітка про неплатоспроможність; відмітка про санацію та про розподіл; положення адміністрації та регулювання використання загальної дольової власності.

5. Частина III існує для запису іпотек, іпотечних боргів та боргових рент, включаючи віднесені до цих прав попередні записи [14].

До Поземельної книги, згідно з § 3 Положення, не заносяться наступні земельні ділянки: державні земельні ділянки, якщо вони не знаходяться у цивільному обігу, землі комун, церковних громад, монастирів, громадських шляхів сполучення, водотоки, шляхи залізничного сполучення.

Взагалі, німецькому законодавству відомі дві дефініції земельного наділу: а) земельна ділянка у кадастрово-технічному розумінні являє собою обмежену частину земної поверхні, відокремлену від сусідніх ділянок межовими знаками, якій в установленому порядку присвоєно кадастровий номер; б) земельною ділянкою у правовому розумінні визнається земельний наділ визначений кадастровими номерами, зареєстрований та позначений поточним номером у інвентаризаційному описі Поземельної книги. Німецьке право передбачає можливість позначення декількох земельних ділянок одним поточним номером в інвентаризаційному описі Поземельної книги. Наслідок такої реєстрації – декілька окремих, у кадастрово-технічному розумінні, земельних ділянок

що належать одному власнику, юридично будуть розглядатися як один об'єкт нерухомості (абз. 1 § 890 НЦУ).

Отже, земельний кадастр виступає як кадастрово-технічна основа Поземельної книги. Права на земельний наділ може бути зареєстровано тільки після того, як земельній ділянці буде присвоєно кадастровий номер. При наступній реєстрації правових змін щодо об'єкта нерухомості власнику не потрібно знову надавати план земельної ділянки.

Якщо площа кордонів земельної ділянки змінюється у процесі межування – результати землевпорядкувальних робіт фіксуються у Акті про зміну кордонів земельної ділянки (вказуються вихідні та нові кадастрові дані). Акт є підставою для внесення записів до Поземельної книги [6, с. 44].

Необхідно вказати, що реєстрація прав на земельні ділянки є складовим компонентом діяльності місцевих судів. Відомство Поземельної книги, у структурі місцевих судів ФРН, уповноважене для ведення Поземельної книги [17, с. 13]. Суди, як відомства Поземельної книги, поширюють свою компетенцію на земельні ділянки в межах територіальної підвідомчості даного суду. Правовий статус службовців відомства Поземельної книги визначається Законом про службовців суду [4]. Такий службовець має статус помічника судді та розглядає «безспірні» справи – спадщина, опікунство, реєстрація прав та обтяжень до Поземельної книги тощо.

НЦУ встановлює норми, на основі яких угода, змістом якої є відчуження прав на нерухоме майно, вимагає нотаріального посвідчення (§ 313, 873, 925 НЦУ). Нотаріус повинен підготувати проект угоди, пояснити сторонам її зміст, інформувати сторони про наслідки укладання угоди, встановлювати відповідність волі сторін щодо змісту угоди відповідно §§ 20–24 Положення про Федеральну нотаріальну Палату [9].

Нотаріус, подібно судді, повинен діяти незалежно щодо кожної сторони та керуватися лише чинним законодавством. У таких умовах створюються сприятливі передумови забезпечення правових гарантій учасників угод з нерухомістю та ефективної роботи органу з реєстрації прав [6, с. 45–47].

У зв'язку з цим діяльність службовців відомства Поземельної книги суду сконцентрована в основному на перевірці відповідності вимогам законодавства процедурних (формальних) елементів здійснення угод (§ 19 Положення) – контроль за належним оформленням угод, перевірка відповідності зареєстрованих раніше та заявлених прав, наявність всіх необхідних узгоджень та дозволів від власників прав та компетентних органів. Ці документи повинні бути або оформлені як офіційні листи, завірені печаткою та підписом посадової особи, або завірені нотаріально (§ 29 Положення).

Розмір судового мита визначається згідно з § 67 Закону про судові витрати у справах добровільної юрисдикції [5]. Тобто реєстрація прав на земельні ділянки провадиться в межах справ добровільної юрисдикції у

форматі цивільного процесу згідно з нормами Цивільного процесуального кодексу [12].

Також слід відрізняти правові наслідки попереднього та остаточного реєстраційного запису (§12 Положення, § 883 НЦУ). У системі реєстрації прав ФРН даний запис окрім інформаційної, виконує правоохоронну функцію – після реєстрації попереднього запису наступні зміни до Поземельної книги можуть бути внесені лише з дозволу правовласника, на користь якого встановлено попередній запис (§ 888 НЦУ). Для цього має бути подана заява до відомства Поземельної книги. Після внесення запису до книги – права покупця захищені. До реєстрації запису в Поземельну книгу не бажано сплачувати покупну ціну. Тільки після того, як покупець одержав письмове повідомлення від нотаріуса про виконання умов зобов'язання, покупець повинен внести оплату. Після виконання покупцем зобов'язання по сплаті – попередній запис викреслюється із Поземельної книги на підставі відповідної заяви, а інформація про покупця заноситься до земельного кадастру як нового власника земельної ділянки.

Попередній запис є лише «об’ява», «меморандум» про наміри. Він має вирішальне значення для змісту та складу речових прав другого розділу Поземельної книги (розділ для нерухомості обтяженої земельної ділянки) [15, с. 526].

Набуття права власності на земельну ділянку завершується реєстрацією в Поземельну книгу на підставі § 873 НЦУ. Реєстрація визначає ранг права відповідно до § 879 НЦУ і є підставою для так званої «презумпції правомірності» записів Поземельної книги відповідно до § 891 НЦУ.

При цьому § 71 Положення встановлює можливість оскарження дій службовців відомства Поземельної книги суду. Німецьке законодавство, конкретизуючи процедуру оскарження, вказує, що скарга правовласника розглядається судом у порядку внутрішньовідомчого контролю без запрошення заінтересованих сторін. Рішення суду може бути оскаржено в окружному суді. У даному випадку захист інтересів учасників угоди здійснюється безпосередньо нотаріусом, який посвідчив договір, оскільки відповідно до закону на нього покладено обов’язок супроводжувати реєстраційні дії від імені сторін [6, с. 48].

Земельний кадастр у ФРН. Управління земельним кадастром у ФРН є компетенцією федеральної землі, що має свої закони та визначає нормативи кадастрового обліку земельних ділянок. Наприклад, у федеральній землі Гессен земельними справами управляє Міністерство економіки, транспорту і розвитку території, Саксонії – Міністерства внутрішніх справ і Земельного геодезичного управління, Баден-Вюртембюрзі – Міністерство сільського господарства [19].

Кадастр нерухомості містить детальну інформацію про земельні ділянки і будівлі на території федеральної землі – геометричну (геодезичну) і семантичну інформацію. Відомості кадастру нерухомості та

Поземельної книги повинні знаходитись у повній відповідності. Разом з традиційним призначенням публічного реєстру, дані кадастру нерухомості є основою для земельних інформаційних систем, що мають важливе значення для територіального планування, адміністративного управління, оподаткування, економічного розвитку тощо.

Кадастр нерухомості утворює базисну інформаційну систему для усіх даних, які пов'язані із земельною ділянкою: 1) публічний реєстр земельних ділянок для юридичних правовідносин (Поземельна книга); 2) свідоцтво результатів якості землекористування для сільськогосподарських площ (родючість землі, якість ріллі тощо) і дані про реальне землекористування забудованих територій (транспортні площі, зелені насадження тощо); 3) сприяє визначенню тригонометричних і висотних пунктів; 4) надає інформацію фінансовому управлінню з метою оподаткування об’єктів нерухомості (земельних ділянок і споруд); 5) містить карти для будівництва (планування територій), екології, захисту природи; 6) видає громадянам довідки та інші документи щодо їх землеволодінь, наприклад, плани розташування ділянки, дані про межі земельної ділянки тощо.

Кадастр нерухомості складається з трьох частин: книги кадастру нерухомості (описової частини), кадастрової карти (графічного зображення земельних ділянок) і результатів геодезичних вимірів.

На карту нерухомості (ALK) наносяться групи об'єктів й окремі об'єкти, а саме: точкові об'єкти (геодезичні пункти, межові знаки, геодезичні знаки на будівлях, топографічні пункти); лінійні об'єкти: межі земельних ділянок, лінії кордонів споруд, «червоні» лінії, межі адміністративно-територіальних утворень; об'єкти, розташовані на площині (земельні ділянки, споруди тощо); написи (кадастрові номера земельних ділянок, будинків, назви вулиць, водних об'єктів, тощо) [18, с. 117].

Автоматизований реєстр прав (Поземельна книга) і автоматизована земельна карта кадастру нерухомості пов'язані між собою за допомогою кадастрового номера і координат земельної ділянки. Кадастр відображає на карті окремі земельні ділянки та де-факто містить інформацію про статус нерухомого майна (розташування, розмір, використання тощо). Поземельна книга описує частини кадастру. Внаслідок цього обидві системи, у комбінації, надають загальне уявлення про юридичний та фактичний стан землеволодіння. Обидва реєстри повинні постійно оновлюватися й приводитись у відповідність один з одним. Під час ведення та оновлення кадастру існує ряд правових, технічних та оперативних питань, що повинні бути вирішені відповідно до потреб й проблем кожної юрисдикції.

Земельний кадастр є доступним для широкого загалу, але без доступу до персональної інформації. Подібна інформація може бути надана для тих користувачів, які мають особливий інтерес, наприклад, майбутньому покупцю земельної ділянки. Користувачі земельного

кадастру сплачують за користування послугами, що надаються кадастровими агенціями федеральних земель.

Останніми роками відбувається об'єднання земельного кадастру та Поземельної книги у єдину базу даних – ALKIS, що є частиною еталонної моделі ААА Робочого комітету топографічних управлінь Земель ФРН, яка буде зберігати геобазисні дані кадастру нерухомості в майбутньому. Модель ААА є орієнтованою на потреби клієнтів ГІС-систем. На сьогодні ALKIS знаходиться у стадії тестування.

По суті, вказана система приймає функції «Поземельної книги» і «карти нерухомості», що використовуються до цього часу. Найбільша перевага даного процесу – злиття вказаних баз даних що надасть можливість користувачам набагато швидше зареєструвати права до Поземельної книги, прискорити проведення землевпорядкувальних робіт. Численні, взаємопов'язані користувачі геобазисних даних від кадастру нерухомості зможуть отримати стандартизовану модель даних, яка буде уніфікованою для всієї території ФРН, і яка буде сумісна з інших геобазисними даними [13].

Процес об'єднання систем здійснюється у декілька етапів. Перший етап: обмін даними електронним шляхом (за умови, що Поземельна книга і кадастр нерухомості ведуться в електронній формі). Другий етап: технічна інтеграція за допомогою єдиної бази даних. При цьому залишається розподіл організаційних функцій між Управлінням земельного кадастру і Поземельним управлінням. Поземельне управління веде розділи I–III Поземельної книги, а Управління земельного кадастру складає перелік геодезичної інформації. Третій етап: повна інтеграція системи під керівництвом однієї (нової) установи. На завершальному етапі планується створити єдину земельно-інформаційну службу Німеччини.

Таким чином, кадастрово-реєстраційна система Німеччини рухається «в ногу» з рівнем розвитку науки і техніки. Вона реально відображає потреби суспільства у різних сферах – планування розвитку територій, захист навколишнього середовища, економічне планування, є базисом для нарахування податкових платежів тощо. Обидва реєстри є загальнодоступними і разом демонструють цілісну картину фактичних і правових відносин у земельній сфері.

Кадастрово-реєстраційна система ФРН пройшла шлях становлення упродовж декількох століть. Сучасний стан даної системи характеризується належно функціонуючим механізмом реєстрації прав на об'єкти нерухомості, послідовністю юридичних процедур державної реєстрації прав. Вищевказані фактори забезпечують стабільність цивільного обігу об'єктів нерухомості, прозорість ринку нерухомості, стабільний розвиток іпотечних (кредитних) правовідносин, високий ступінь гарантування державою прав добросовісних набувачів нерухомості.

Слід зазначити, що кадастрово-реєстраційна система ФРН не є закритою для суспільства. Інформація про належність права власності є

відкритою, доступною для необмеженого кола осіб, за винятком конфіденційних даних. Така публічність виступає своєрідною «платою» за безпеку титулу. Зареєстровані права до Поземельної книги користуються публічною довірою, до них не може бути подано віндикаційний позов.

Земельний кадастр нерухомості містить детальну інформацію про нерухомість на всій території федеральної Землі: геометричну (геодезичну) й семантичну інформацію про земельні ділянки і будівлі. Разом із традиційним призначенням публічного реєстру, дані земельного кадастру нерухомості є основою для земельних інформаційних систем, що мають важливе значення для територіального планування, адміністративного управління, оподаткування, економічного розвитку тощо (земельний кадастр має багатоцільовий характер). Відомості земельного кадастру нерухомості та Поземельної книги знаходяться у повній відповідності. Такий стан досконалості кадастрово-реєстраційної системи ФРН досягається внаслідок постійного оновлення та підтримки системи інформацією про фактичний та юридичний стан об'єктів нерухомості. Розвиток автоматизованих систем управління призвів до уніфікації земельного кадастру нерухомості та Поземельної книги у єдину базу даних на основі сучасних високих технологій.

На сьогоднішній день в Україні триває процес формалізації відносин власності, що є основою демократичної, соціальної, правової держави. Цілком закономірно, що інститут державної реєстрації прав на нерухоме майно у цій ситуації гостро потребує якісних змін. Нового змісту набуває питання правових гарантій здійснення та захисту права власності в Україні з боку держави.

Слід зазначити, що існуюча система реєстрації прав власності на нерухоме майно є нестабільною та незбалансованою, малозрозумілою для потенційних клієнтів (користувачів послуги). Наприклад, при відчуженні присадибної ділянки із житловим будинком необхідно зареєструвати перехід права власності на земельну ділянку та окремо на житловий будинок у різних державних інституціях. Це призводить до затягування технічної та юридичної реєстрації прав на об'єкти нерухомості, створення умов для розвитку корупційних відносин.

Для того, щоб ефективно запрацював механізм системи реєстрації прав на нерухомість, необхідно вирішити низку питань, пов'язаних із функціонуванням земельного кадастру, системою та процедурою реєстрації прав, зробити їх прозорими та зрозумілими для потенційних користувачів послуги.

Тому варто використати досвід ФРН щодо функціонування системи реєстрації прав на нерухоме майно, яка створена для реального вирішення питань територіального планування, адміністративного управління, оподаткування, економічного розвитку, а не для отримання прибутку адміністратором системи.

Список літератури:

1. Базанов И.А. Происхождение современной ипотеки. Новейшие течения в вотчинном праве в святи с современным строем народного хазяйства / И.А. Базанов. – М. : Статут, 2004. – 589 с.

2. Жидкова О.А. История государства и права зарубежных стран / О.А. Жидкова, Н.А. Крашенинникова. – М. : ИНФРА-М, 1999. – Ч. 2. – 712 с.

3. Закон про оцінку майна, що підлягає оподаткуванню у Німеччині від 16 жовтня 1934 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gesetze-im-internet.de

4. Закон про службовців суду від 5 листопада 1969 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gesetze-im-internet.de

5. Закон про судові витрати у справах добровільної юрисдикції від 26 липня 1957 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gesetze-im-internet.de

6. Кузнецов А. Сравнительно-правовой анализ российской и германской государственной реєстрации прав на недвижимость / А. Кузнецов, Г. Герман // Юридический мир. – 2000. – № 1. – С. 42–49.

7. Німецьке Цивільне Уложення від 18 серпня 1896 р. [: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gesetze-im-internet.de

8. Никонов П.Н. Недвижимость, кадастр и мировые системы регистрации прав на недвижимое имущество. Аналитический обзор / П.Н. Никонов, Н.Н. Журавский Н.Н. – СПб. : Роза мира, 2006. – 176 с.

9. Положення про Федеральну нотаріальну Палату від 13 лютого 1937 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gesetze-im-internet.de

10. Порядок про ведення Поземельних книг від 24 березня 1897 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gesetze-im-internet.de

11. Пушкарева В. История финансовой мысли и политики налогов / В. Пушкарева. – М. : ИНФРА – М, 1996. – 192 с.

12. Цивільний процесуальний кодекс від 12 вересня 1950 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gesetze-im-internet.de

13. Das AFIS-ALKIS-ATKIS-Projekt – Sachstand der Migration in den Ländern : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.adv-online.de

14. Grundbuch. de : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.grundbuch.de

15. Hartmut Schöner, Kurt Stöber Grundbuchrecht, Volume 4. München : C.H. Beck, 2004. – 1915 p.

16. Ian Masser, Massimo Craglia, Heather Campbell GIS diffusion The Adoption and Use of Geographical Information Systems in Local Government in Europe. – London : Taylor & Francis, 1996. – 245 p.

17. John Manthorpe Study on Key Aspects of Land Registration and Cadastral Legislation Part 1 of 2. London : 32 Lincoln’s Inn Fields LONDON WC2A 3PH, 2000. – 222 p.

18. Michael Wendler, Bernd Tremml, Bernard Buecker Key aspects of German business law: a practical manual. – New York : Springer-Verlag, 2008. – 522 p.

19. The «Cadastral Template» developed by Prof. Ian Williamson, Dr. Abbas Rajabifard, and D. Steudler, supported by Prof. S. Enemark : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : //www.cadastraltemplate.org

20. Wolfgang Brehm, Christian Berger: Sachenrecht. Tübingen : Mohr Siebeck, 2006. – 561 p.

В статье рассматриваются организационно-правовые аспекты зарождения, становления и функционирования кадастрово-регистрационной системы прав на недвижимое имущество Германии.

Земельный участок, кадастр, недвижимость, Поземельная книга, процедура, реєстр, регистрация, система регистрации, титул, право собственности.

The article reviews organizational and legal aspects formation and operation of cadastral and registration system of rights to real estate in the Germany.

Parcel of land, cadastre, real estate, Land book, procedure, register, registration, registration system, title, property right.

УДК 342.9:639.2

АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ІНСПЕКТОРІВ РИБООХОРОНИ

С.О. КІДАЛОВ, ***аспірант*** [1]**,**
Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті розглядаються актуальні питання щодо здійснення органами рибоохорони адміністративно-юрисдикційних повноважень.

Державний інспектор рибоохорони, органи рибоохорони, органи виконавчої влади, адміністративне правопорушення.

Серед суб'єктів адміністративної діяльності чинне місце відведено органам рибоохорони, які є різновидом органів виконавчої влади і покликані виконувати певне навантаження у сфері правоохоронної діяльності держави, у тому числі щодо боротьби з найбільш поширеною категорією протиправних проявів, якими є адміністративні правопорушення.

Ця діяльність полягає у вирішенні індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій до правопорушників в адміністративному порядку. Вказане значення віддзеркалює їх діяльність як суб'єкта адміністративної юрисдикції.

Упродовж останніх зазначеної проблеми тією чи іншою мірою торкалися ряд вчених-правознавців, зокрема М.М. Білинська, А.О. Дєгтяр, О.М. Іваницька, М.Х. Корецький, В.І. Курило, О.П. Литвин, О.Ю. Піддубний, О.М. Суходоля, В.П. Удовиченко, В.К. Шкарупа та інші автори.

Разом із тим у правовій науці відсутні роботи, в яких би комплексно розглядались питання адміністративного процесу, формування державного управління в структурі органів рибоохорони. З огляду на зазначене, актуальність наукового дослідження полягає у здійсненні теоретичного аналізу юрисдикційних повноважень державних інспекторів рибоохорони та опрацюванні законодавства в зазначеній сфері.

Тому **метою** статті є аналіз адміністративно-юрисдикційних повноважень державного інспектора рибоохорони в розрізі чинного законодавства.

Під важливою складовою терміна – «юрисдикція» зазвичай розуміється повноваження певної особи, установи надавати правову оцінку фактам, діям, вирішувати правові питання або ж сам процес реалізації цих повноважень [1, с. 16]. Тобто, юрисдикційні повноваження державних інспекторів рибоохорони (далі – інспектор рибоохорони) відображаються у притягненні порушників вимог законодавства до юридичної відповідальності. Вона передбачає застосування заходів

[1] Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

© Кідалов С.О., 2013

державного примусу до правопорушників для поновлення порушеного правопорядку чи покарання особи, яка скоїла правопорушення.

Отже, під терміном «адміністративно-юрисдикційні повноваження» розуміється встановлена законодавча діяльність органів державного управління і окремих посадових осіб, наділених владними повноваженнями, щодо порушення індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій до правопорушників в адміністративному порядку, без участі судових органів [1, с. 18].

Адміністративна юрисдикційна діяльність інспекторів рибоохорони зумовлюється насамперед такими обставинами: обсягом суспільних відносин, які охороняються цими органами, що відображається у специфічних підвідомчих справах про адміністративні правопорушення, а також значно ширшими повноваженнями щодо застосування ними адміністративно-юрисдикційного впливу, певною специфікою при оформленні протоколів про адміністративні правопорушення.

У зв’язку з цим більш предметного підходу, крім правових і організаційних засад, потребує дослідження теоретичного аспекту адміністративно-юрисдикційної діяльності інспекторів рибоохорони.

Особливість адміністративної юрисдикції інспекторів рибоохорони, зумовлює її правовий зміст, як різновид загальної, адміністративна юрисдикція є складовою діяльності органів виконавчої влади. У зазначеному понятті визначено ознаки як виконавчої влади загалом, так і юрисдикційної діяльності зокрема. Разом із тим загальновідомо, що правова наука не протиставляє юрисдикцію діяльності виконавчих органів. Визначаючи сутність даного правового явища та обґрунтовуючи ознаки, що характеризують адміністративно-юрисдикційну діяльність інспекторів рибоохорони, слід зазначити, що вона виступає як різновид: а) діяльності щодо реалізації виконавчо-розпорядчих повноважень влади; б) юрисдикційної діяльності виконавчих органів держави, зокрема вказаних органів, які є складовою їх адміністративної діяльності [2, с. 493].

При з’ясуванні концептуальної моделі правової природи адміністративної юрисдикції інспекторів рибоохорони, принципову роль відіграє взаємозв’язок зазначеного правового явища з цілями та завданнями виконавчої влади.

Під завданнями адміністративних юрисдикційних проваджень, які здійснюються органами рибоохорони, розуміються безпосередні соціально-правові результати, на досягнення яких вони направлені. Цей результат, прямо випливає зі сутності адміністративних норм, які формують завдання відповідного законодавства, в даному випадку, охорони водних біоресурсів та регулювання рибальства, зокрема: завдання інспекторів рибоохорони, які безпосередньо здійснюють цю діяльність.

Інспектори рибоохорони як суб'єкт владних повноважень виконують широке коло завдань та функцій, у сфері охорони і використання водних біоресурсів і середовища їх перебування та боротьби з

правопорушеннями. З точки зору правової характеристики в їх діяльності розрізняються такі основні функції: адміністративна, профілактична, оперативно-розшукова, виконавча та охоронна. Сукупність цих напрямків зумовлює специфіку форм та методів роботи, правовий стан інспекторів рибоохорони у здійсненні поставлених перед ними завдань.

Одним із основних напрямів діяльності інспекторів рибоохорони є адміністративна. Вони переважно виконують адміністративні функції, здійснюють організаційно-правові повноваження, які встановлюються і забезпечуються нормами адміністративного права. У процесі здійснення цієї діяльності працівники рибоохорони вступають в численні адміністративно-правові відносини з громадянами, їх об’єднаннями, підприємствами, організаціями та установами. Адміністративна діяльність інспекторів рибоохорони носить чітко визначений державно-владний, авторитарний характер, здійснюється в офіційному порядку від імені держави, яка надала їм право на застосування специфічних заходів адміністративного впливу [2, с. 493].

Відповідно до ст. 240 Кодексу України «Про адміністративні правопорушення» (далі – КУпАП), органи рибоохорони розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням правил рибальства та охорони рибних запасів [3].

На сьогодні поняття інспектора рибоохорони, запропоновано розуміти наступним чином. Інспектор рибоохорони – це посадова особа органу з охорони, використання водних біоресурсів та регулювання рибальства, якій надані права державного контролю за виконанням установами, підприємствами, організаціями усіх форм власності, юридичними та фізичними особами законодавства і нормативних актів у галузі охорони, використання і відтворення водних біоресурсів та регулювання рибальства [4].

Повноваження інспекторів рибоохорони регулюються посадовою інструкцією, яка чітко визначає їх організаційно-правове становище, виробничий процес, виклад основних обов'язків, повноважень та необхідних навичок.

Аналіз посадової інструкції та Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» дає підстави для виділення основних повноважень інспекторів рибоохорони, зокрема:

– здійснення державного контролю та управління в галузі охорони, використання і відтворення водних біоресурсів;

– здійснення державного контролю (нагляду) за дотриманням правил використання, порядку придбання та збуту об'єктів тваринного світу в частині водних біоресурсів;

– перевірка документів на право використання водних біоресурсів, зупинка транспортних (у тому числі плавучих) засобів та проведення огляду речей, транспортних (у тому числі плавучих) засобів, знарядь рибальства, добутої продукції та інших предметів;

– надання обов'язкових до виконання письмових вказівок (приписів) про усунення порушень у галузі охорони, використання і відтворення водних біоресурсів;

– вилучення у осіб, які порушують законодавство у галузі охорони і використання водних біоресурсів, знаряддя добування водних біоресурсів, транспортних (у тому числі плавучих) засобів, обладнання та предметів, що були знаряддями правопорушення, незаконно добуті водні біоресурси, а також відповідні документи на них;

– визначення розміру збитків, завданих рибному господарству, за затвердженими таксами та методиками;

– складання протоколів та розгляд в установленому законом порядку справ про адміністративні правопорушення у галузі охорони, використання і відтворення водних біоресурсів [5].

Отже, виходячи з цього посадові особи органів рибоохорони наділені владними повноваженнями, які надають право приймати рішення з метою розв'язання індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій до правопорушників.

Державними інспекторами рибоохорони можуть бути громадяни України, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір [6].

Призначення на посаду державних інспекторів рибоохорони здійснюється на підставі поданої заяви та за результатами успішного проходження співбесіди, за погодженням спеціально уповноваженої особи центрального органу виконавчої влади у галузі рибного господарства та керівників територіальних органів рибоохорони. Засвідчення функцій призначеного державного інспектора рибоохорони здійснюється на підставі службового посвідчення відповідного зразка. Виконувати відповідну роботу державний інспектор повинен тільки в межах повноважень територіальних органів. При цьому інспектор рибоохорони, який претендує на зайняття посади державного службовця, зобов'язується надати до Державної податкової служби, податкову декларацію про доходи, зобов’язання фінансового характеру та майновий стан, щодо себе та членів своєї сім’ї, а також мають відображатися всі відомості про майно та доходи, у тому числі за кордоном, згідно ст. 13 Закону України «Про державну службу». Декларація про майновий стан і доходи державних інспекторів рибоохорони подається щорічно, до органу державної податкової служби за своєю податковою адресою [6].

Під час виконання службових обов’язків інспектори рибоохорони повинні бути у форменому одязі, мати нагрудний знак, відомчу зброю, спеціальні засоби самозахисту та службове посвідчення. Але в окремих випадках начальником підрозділу рибоохорони може допускатись виконання інспекторами рибоохорони своїх службових обов’язків і не у форменому одязі. З метою забезпечення виконання службових обов’язків з охорони водних біоресурсів України, власного життя, а також життя інших громадян, інспектори рибоохорони, як крайній захід, мають право

використовувати відомчу нарізну вогнепальну зброю і спеціальні засоби самозахисту. Для здійснення рибоохоронної роботи управління як територіальні, так і басейнові відділи рибоохорони мають на балансі плавучі засоби [4].

Під адміністративною відповідальністю за порушення законодавства у сфері рибного господарства слід розуміти накладення на правопорушників адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру. Наприклад, при вчиненні громадянами правопорушень, уповноважені на те посадові особи органів рибоохорони згідно із ст. 255 КУпАП складають протокол про адміністративне правопорушення. Основні риси адміністративної відповідальності полягають у тому, що її підставою є адміністративне правопорушення (проступок). До винних у вчиненні правопорушення застосовують адміністративні стягнення, передбачені у ст. 24 КпАП [3]. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності є спрощеним, що створює умови для його оперативного й економічного використання.

Від імені органів рибоохорони розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право: керівник спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у галузі рибного господарства та його заступники, начальники басейнових управлінь по охороні, відтворенню біоресурсів і регулюванню рибальства та їх заступники, начальники відділів рибоохорони зазначених басейнових управлінь, начальники державних інспекцій рибоохорони, старші державні інспектори та державні інспектори рибоохорони [5]. Конкретний склад правопорушень, які мають право розглядати посадові особи органів рибоохорони, сформульований у ст. 50, ч. 3 ст. 85, ст. 86і, ст. 912, ст. 1885 КУпАП.

Доцільно виділити санкції при здійсненні адміністративного проступку у сфері рибного господарства. У ст. 24 КУпАП встановлено такі види адміністративних стягнень:

– попередження; штраф;

– оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об’єктом адміністративного правопорушення, а саме: сітки, неводи, трали, пастки, якими здійснюється промисловий лов;

– конфіскація водних біоресурсів, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;

– адміністративний арешт [3].

Отже, адміністративно-юрисдикційна діяльність державних інспекторів рибоохорони безпосередньо пов'язана з реалізацією їх повноважень щодо накладання адміністративних санкцій на громадян та юридичних осіб. Актуальність питань про сутнісні ознаки та оновлення змісту зазначеної діяльності підвищується в умовах радикальної зміни ідеології функціонування виконавчої влади. Адже, оновлення українського адміністративного права пов'язане з відокремленням таких нових його

функцій, як право-забезпечувальна, що спрямована на забезпечення реалізації прав і свобод людини та правозахисна, тобто захист порушених прав. З огляду на це, сьогодні адміністративно-юрисдикційна діяльність інспекторів рибоохорони повинна розглядатися не лише, як діяльність каральної спрямованості, а насамперед як діяльність, призначення якої полягає в забезпеченні охорони адміністративно-правових відносин, включаючи правовий захист прав і свобод громадян та юридичних осіб.

Адміністративно-юрисдикційну діяльність органів рибоохорони необхідно сприймати як самостійний вид державної, підзаконної, правозастосовної та правоохоронної діяльності, яка полягає у розгляді та вирішенні в передбаченому нормативно-правовими актами порядку правових спорів з метою охорони та захисту інтересів держави в галузі рибного господарства.

Основу концептуальної, теоретичної моделі адміністративної юрисдикції інспекторів рибоохорони становлять як загальні ознаки і цілі, властиві діяльності органів виконавчої влади в цілому, так і ознаки і цілі, характерні іншим видам юрисдикцій (кримінально-правовій; цивільно-правовій; господарсько-правовій).

Загальні і відмінні ознаки видів адміністративної юрисдикції в органах рибоохорони мають специфічний зміст, що відокремлює цю діяльність від юрисдикції інших державних органів та визначає особливий характер і призначення органів рибоохорони у системі органів виконавчої влади.

Адміністративна юрисдикція органів рибоохорони – це спеціальний (особливий) спосіб охорони та захисту суспільних відносин і у той же час – спосіб застосування норм адміністративного права в сфері функціонування органів виконавчої влади.

Список літератури:

1. Курило В.І. Адміністративна юрисдикція в АПК України : навч. посіб. / Курило В.І. Шкарупа В.К., Піддубний О.Ю. – К. : Магістр – XXI століття, 2008. – 686 с.

2. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2 т. [голов. ред-кол. В.Б. Авер'янов]. – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. – 584 с.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

4. Про порядок проведення рибоохоронних рейдів і дій інспекторів органів рибоохорони при виявленні порушень правил рибальства Проект Державного агентства рибного господарства України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://darg.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=269:111&catid=28:2011-07-05-21-48-14&Itemid=56.

5. Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3677-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 17. – Ст. 155.

6. Про Державину службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 52. – Ст. 490.

В статье рассматриваются актуальные вопросы относительно осуществления органами рыбоохраны административных юрисдикционных полномочий.

Государственный инспектор рыбоохраны, органы рыбоохраны, органы исполнительной власти, административное правонарушение.

In the scientific article the pressing questions of realization the organs guards of fish are examined administratively jurisdiction plenary powers.

Government controller guards of fish, organs guards of fish, organs of executive power, administrative offence.

УДК 342.924

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

К.М. КУРКОВА*, аспірантка*[1],
Національний університет біоресурсів і природокористування України

У роботі досліджуються теоретичні та практичні питання застосування адміністративних процедур у діяльності державної адміністрації США, ФРН та Франції.

Права людини, належне державне управління, захист прав людини, влада, обов'язки, відповідальність, повноваження, адміністративні процедури.

Рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи визначено, що право на належне державне управління та належну поведінку службовців державної адміністрації є невід'ємним правом фізичних та юридичних осіб [1]. Належне державне управління згідно з документом передбачає чітке визначення обов'язків та відповідальності адміністрації та її службовців. Конституція України [2] гарантує, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3). З питань реалізації прав та законних інтересів людина звертається не до філософсько-абстрактної категорії «держава», а до службовців органів державної влади та місцевого самоврядування, які і повинні дбати, виявляти старання та турботу щодо створення гідних умов життя людини. Виявляти турботу означає сумлінне виконання функцій, обов'язків. Зі змісту ст. 6 Конституції України ми вбачаємо, що законодавча, виконавча та судова влада наділені замість обов'язків лише повноваженнями, що суперечить принципам демократичної, соціальної та правової держави. Всупереч проголошеним Конституцією України демократичним гаслам, предмет адміністративного права і нині трактується у редакції «наказного праворозуміння» всесоюзної наради з питань науки радянської держави і права 1938 р., відповідно до якої адміністративісти під предметом сучасного адміністративного права і досі вбачають або регулювання суспільних відносин у сфері державного управління або сукупність суспільних відносин, що виникають при формуванні державної адміністрації і здійсненні нею владної діяльності [3, с. 7, 11]. Більше того, всупереч логіці та чинному законодавству гарантовані Конституцією України природні права особистості визнані законом «неспоживною річчю» призначеною «для неодноразового використання», а обов'язки службовців органів державної влади та

[1] Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

© Куркова К.М., 2013

місцевого самоврядування трансформовані у право надання платних «адміністративних послуг».

Конституційна конструкція «влада без обов'язків та відповідальності перед людиною та суспільством» має причинний зв'язок із тим, що рівень тіньової економіки в Україні [4, с. 13, 11, 12] становлять 52,8 % від офіційного ВВП; у рейтингу економічних свобод, яким визначається стан прозорості та доброчесності державних інституцій, регуляторної та податкової політики, у 2011 р. Україна посіла одне з останніх місць у світі – 166 місце серед 179 країн світу. Фахівці Національного інституту стратегічних досліджень зазначають, що таке становище насамперед пояснюється існуванням інституту депутатської недоторканності. У тому вигляді, в якому він існує в Україні, цей інститут не відповідає практиці розвинених країн, породжуючи вседозволеність, безкарність та кругову поруку можновладців. Це стосується і імунітету суддів, що також сприяє безкарності і корупції в судовій гілці влади. За наведених умов захист прав людини є, м'яко кажучи, досить проблематичним.

О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов та інші науковці пишуть, що «в західних демократіях розвиток законодавства про адміністративну процедуру призвів до такого становища, коли загалом адміністративне право в цих країнах регулює здебільшого діяльність публічної адміністрації» [5, с. 195]. Замість цивілізованої «процедуралізації» діяльності державних органів, в основу якої покладено виконання обов'язків та відповідальність за неналежне їх виконання (невиконання), автори пропонують «демократизацію адміністративного права», яка полягає у наданні платних «адміністративних послуг» громадянам і юридичним особам. На їх думку, це відповідає «новій ідеології «служіння держави» людині» [5, с. 37, 38]. І все це пропонується за умов, що платники податків фінансують діяльність державних органів і утримують їх представників, а співвідношення доходів найбідніших і найбагатших громадян в Україні становить 1:30 (у європейських країнах 1:6).

Метою статті є дослідження теоретичних та практичних аспектів застосування адміністративних процедур у діяльності державної адміністрації США, Німеччині та Франції; надання висновків та пропозицій щодо вдосконалення вітчизняного законодавства.

В англосаксонських країнах основною метою адміністративного права визначено правовий захист інтересів приватних осіб від сваволі з боку адміністрації. Адміністративне право покликано визначити жорсткі рамки, у яких може діяти публічна адміністрація, а також обмежити форми і методи владного впливу з боку представників держави на суспільство та окрему особу [6, с. 12]. У цих країнах визнається, що історія свободи здебільшого є історією дотримання процедур, а тому головна увага приділяється саме процедурним нормам, відповідальності державної адміністрації і судовому контролю за її діями. Такий підхід ґрунтується на скептичному і досить реалістичному ставленні до публічної адміністрації. На сучасному етапі у країнах континентальної правової сім'ї цілями

адміністративного права визначено не тільки захист індивіда від неправомірних дій адміністрації, але й забезпечення ефективної діяльності публічної адміністрації і участі суспільства у процесі прийняття адміністративних рішень [6, с. 13].

Предметом адміністративного права США, пише американський правознавець У. Бернам, є вивчення норм права, що регулюють діяльність адміністративних відомств і їх службовців [7]. Автор пояснює, що у широкому смислі практично кожен невійськовий урядовий орган, крім судових і законодавчих органів, вважається «відомством» (*agency*). У цілому відомства поділяються на два види: регулюючі агентства (*regulatory agencies*) і агентства з питань соціального забезпечення (*social welfare agencies*). Регулюючі агентства визначають правила поведінки як для себе, так і для суб'єктів у рамках приватних правовідношень в різних галузях, починаючи від транспорту до питань харчування і відпуску ліків. Визначення правил поведінки здійснюється у повній відповідності із Законом про адміністративні процедури – «*Administrative Procedures Act*» (надалі – ЗАП). Федеральні адміністративні відомства поділені на «агентства виконавчої влади» (*executive branch agencies*) і «незалежні агентства» (*independent agencies*). Перші відповідальні перед «секретарем кабінету» (*Cabinet Secretary*) – міністром, в той час коли незалежні агентства очолюються адміністраторами, радами, правліннями або комісіями, які формально не підлягають контролю з боку виконавчої гілки влади [7, с. 339–340].

Для державного устрою США в цілому, в тому числі і для всіх галузей права, характерним є верховенство Федеральної конституції. Що стосується захисту прав людини, то тут діють обов'язкові вимоги застосування конституційних принципів, що відображені у поправках до Конституції США, відповідно до яких «жодна особа не повинна … втрачати життя, свободу або власність без належної правової процедури…» (V – 1791 р.), «… не може будь-який штат позбавляти будь-яку особу життя, свободи або власності без належної правової процедури…» (XIV – 1868 р.) [8, с. 62, 63].

До 1946 р. діяльність відомств і департаментів США не була однаковою та позитивною. В 1946 р., з метою відбудови економіки, вдосконалення діяльності державних установ та уніфікації їх адміністративної практики Президент США Ф.Д. Рузвельт ініціював прийняття ЗАП [9]. Закон є узагальнюючим правовим актом, що регламентує правила діяльності «відомств» (*agency*). Зупинимось на деяких аспектах «*Administrative Procedures Act*». § 551 ЗАП встановлено, що під «агентством» слід розуміти всі урядові органи, за винятком Конгресу США, судів, звичайних і третейських, органів управління столичним округом, територіями і володіннями США, уряду Округа Колумбія, військових судів, комісій та органів управління в районах бойових дій або на окупованих територіях. Закон поширюється на «осіб», під якими розуміються: індивід, товариство, корпорація, асоціація,

публічна або приватна організація. ЗАП встановлює однакові обов'язкові «правила» діяльності агентств, в основу яких закладено принцип захисту людини. Зокрема, ним встановлено обов'язковість: оприлюднення інформації про організаційні, процедурні та інші питання їх діяльності; порядку визначення процедур «нормотворчості» (прийняття правил, внесення в них змін або їх відміну); процедур «ліцензування» (підстави надання, продовження, відмови, скасування, припинення, анулювання, відкликання, обмеження, доповнення, зміни або визначення умов дії ліцензії); процедури «санкцій» (регламентація заборони, обмеження свобод індивіда; відмови в праві на захист; накладення стягнення або штрафу; знищення, вилучення, конфіскацію власності або відмову в праві на неї; оцінку збитків, відшкодування, реституцію, компенсацію, виплату витрат або винагород; прийняття інших примусових або обмежувальних заходів тощо); «право на засоби захисту» – повне або часткове надання агентством грошових коштів, допомоги, сприяння, ліцензій, звільнення від сплати податку, від виконання правових норм, забезпечення привілеїв або відшкодування збитку, здійснення агентством інших дій за заявою особи в її інтересах тощо. Під «діями агентства» розуміються процедури, що регламентують їх дії щодо правил, наказів, ліцензій, санкцій, засобів захисту (їх еквівалентів) або відмови в їхньому застосуванні. Перелік процедур досить значний, а тому можна відзначити, що абсолютно кожна дія будь-якого агентства підлягає окремій специфічній процедурі.

Г. Райт [10, с. 15, 19, 79], американський фахівець з питань державного управління, підкреслює, що «раціональність усіх адміністративних рішень визначається загальним раціональним критерієм», який ґрунтується на «раціональності системи; раціональності процедур та раціональності курсу дій». Обґрунтованість процедур залежить від якісного виконання державними службовцями обов'язків, а цьому в свою чергу мають сприяти процедури, які застосовуються саме до них.

Устрій і організація управління в Німеччині регламентується насамперед Основним законом (Конституцією), законами Федерації і земель [11, с. IX, XVII, XVIII, XXIII]. Під управлінням розуміється така державна діяльність, яка не є ні законодавством, ні правосуддям [с. XIII]. Серед законів, що регулюють діяльність адміністрації, особливе місце займають Федеральний Закон про адміністративні процедури і тотожні закони земель. Вони збігаються, за винятком окремих випадків, пов'язаних з особливістю організації управління. Найбільш важливими формами діяльності адміністрації є: видання адміністративних актів, укладання публічно-правових договорів.

Е. Шмідт-Ассманн, професор Гейдельбергського університету, звертає увагу на те, що адміністративне право «повинно захищати громадянина в його правах від дій органів публічної адміністрації, але водночас унормовувати публічну адміністрацію так, щоб вона могла ефективно виконувати свої завдання». Невід'ємною складовою

адміністративного права є інститут «адміністративної відповідальності, що виражає довірчий статус органів публічної адміністрації» [11, с. 17]. Науковець відзначає, що процедурно-правове мислення німецького адміністративного права сконцентровано у Законі «Про адміністративну процедуру» (та відповідних законах земель), який суттєвим чином сприяв внесенню у адміністративну практику «більшої прозорості, єдності і зрозумілості». Що важливо: комунікативні зв'язки між громадянами і публічною адміністрацією розглядаються в якості правил регламентації «з жорстко визначеними ролями» (громадянин має на меті свої індивідуальні права; публічна адміністрація хоча і зв'язана правом, але врешті-решт сама несе відповідальність за визначення загального суспільного блага; захист довіри є ключовою темою закону; основа довіри ґрунтується на тому уявленні, що публічна адміністрація виключно самостійно несе відповідальність за правомірність своїх актів) [11, с. 412].

Закон про адміністративну процедуру від 25 травня 1976 р. [11, с. 7–9] поширюється на публічно-правову діяльність адміністративних органів: Федерації, корпорацій, установ і фондів публічного права прямого федерального підпорядкування; земель, громад і об'єднань громад, інших юридичних осіб публічного права, що підпорядковуються органам влади землі, якщо вони забезпечують виконання федерального законодавства за дорученням Федерації, оскільки в нормах федерального права не містяться подібні або інші положення. Під адміністративним органом Закон розуміє будь-яку установу, що здійснює завдання публічного управління. Важливою вимогою адміністративної процедури є те, що її «здійснення має бути простим, доцільним і оперативним» [11, с. 16]. О. Люхтергандт, професор університету м. Гамбурга (Німеччина) [12], акцентує увагу на тому, що адміністративні процедури мають бути спрямовані на регулювання поведінки та діяльності службових осіб державних органів. Адміністративні процедури, вказує автор, є важливим засобом забезпечення законності діяльності державних органів стосовно фізичних та юридичних осіб, суспільства в цілому.

На відміну від законодавства США та Німеччини, у Франції відсутній єдиний законодавчий акт про адміністративні процедури. Процедурні питання діяльності службовців адміністрації, по-перше, чітко відображені Законами Франції [13]: від 11 січня 1984 р. «Про публічну службу держави»; від 13 липня 1983 р. «Про права і обов'язки чиновників»; від 26 січня 1984 р. «Про територіальну публічну службу». Що важливо, ст. 28 закону від 13 липня 1983 р. встановлено: будь-який службовець несе відповідальність за невиконання завдань (обов'язків), незалежно від його рангу в ієрархії. По-друге, адміністративні процедури, в основі яких лежить правовий захист громадян та правила діяльності адміністрації, обумовлені низкою інших законодавчих актів, зокрема [14]: про інформатику, файли і свободи від 6 січня 1978 р.; про фінансову гласність політичного життя від 11 березня 1988 р.; про заходи щодо поліпшення відносин між адміністрацією і населенням і про деякі адміністративні,

соціальні і фінансові положення від 17 липня 1978 р.; про мотивацію адміністративних актів і поліпшення відносин між органами управління і громадськістю від 11 липня 1979 р. тощо.

Французький адміністративіст Г. Бребан пише, що адміністративне право Франції регулює організацію і функціонування державної адміністрації [15, с. 25]. Особливою рисою цієї галузі права є те, що воно надзвичайну увагу приділяє закріпленню у юридичній формі обов'язків службовців державної адміністрації. Ці обов'язки встановлюються в ім'я забезпечення загальних цілей по різним аспектам в інтересах: громадян, які взагалі заінтересовані в тому, щоб застосовувались закони і щоб адміністрація діяла у відповідності з правовими нормами; платників податків, тому що ці норми мають своєю ціллю заборону марнотратства державних коштів, тобто коштів, які стягуються і накопичуються у вигляді податкових надходжень, і, нарешті, громадян як підданих, які заінтересовані в тому, щоб їх відносини з органами державного управління мали міцні і законні підстави [15, с. 168]. Говорячи про зміст обов'язків, автор відзначає: «Обов'язки можна розглядати у двох основних аспектах: в аспекті принципу законності, тобто зв'язаності апарату управління законом, і в аспекті принципу відповідальності, згідно з яким адміністрація у випадку заподіяння нею збитку, особливо внаслідок провини або недоглядів по службі, зобов'язана відшкодувати збиток» [15, с. 169]. Ці два принципи, зазначає автор, можна доповнити третім, який хоча і є похідним, але істотно доповнює два перших, – принципом юрисдикційного контролю, тому що ефективність моральних вимог краще забезпечується в тому випадку, якщо за неналежне виконання обов'язків передбачені санкції. Зазначимо, що в основу французької системи управління, починаючи з часів Революції 1789 р., покладений принцип відповідальності публічної адміністрації і який безпосередньо ґрунтується на положеннях Конституції Франції 1958 р. [16]. Так, нею встановлено, що члени Уряду несуть кримінальну відповідальність за акти, що скоєні ними при виконанні своїх функцій і які кваліфікуються як злочини або делікти на момент їх здійснення (ст.ст. 68-1–68-3).

З огляду на вищевикладене є підстави зробити такі висновки.

Адміністративне право в зарубіжних країнах з розвинутою системою демократії і ринковою економікою виконує роль ефективного механізму, який детально і жорстко регламентує правила діяльності адміністрації (службовців) та водночас є інструментом дієвого захисту прав і свобод, власності і особистості від сваволі урядових і адміністративних органів. В його основу покладено основний принцип: громадянин має право вимагати задоволення своїх прав; публічна адміністрація повинна їх задовольнити шляхом виконання своїх безпосередніх обов'язків.

Адміністративні процедури в зарубіжних країнах є невід'ємною складовою адміністративного права, вони мають універсальний характер, оскільки виконують роль ефективних інструментів: регулювання поведінки та діяльності службових осіб державних органів; боротьби з корупцією;

захисту прав і законних інтересів людини; в цілому – адміністративні процедури забезпечують законність у діяльності адміністрації (службовців).

Існування влади в Україні без обов'язків та відповідальності має причинний зв'язок з «людиноцентристською» ідеологією, яка, підтримуючи «найпоширенішого носія державної влади – чиновника», ігнорує досвід «західних демократій», в яких адміністративне право регламентує діяльність адміністрації (службовців). «Людиноцентристська» ідеологія у сенсі реформи адміністративного права не відрізняється від «державоцентристської», оскільки обидві мають спільну негативну ознаку: «влада без обов'язків та відповідальності». Маніпулювання термінологією не може свідчити про реальність пропонованих реформ.

Задоволення конституційних вимог особи, в тому числі і захист її прав та законних інтересів, є конституційним обов'язком представників держави. Вони утримуються за рахунок платників податків, і, цілком очевидно, що ототожнення конституційних обов'язків з правом надання платних «адміністративних послуг» суперечить принципам правової держави і принципам верховенства права, змісту завдань і функцій її представницьких інституцій (службовців), в основі яких лежить обов'язок створення організаційних умов для забезпечення гідних умов життя людини, захисту її прав та законних інтересів (на жаль, у адміністративно-правовій науці зазвичай йдеться про конституційні обов'язки громадян).

На відміну від існуючих пропозицій «вдосконалення конституційного регулювання відносин» потребується реальне визначення на конституційному та законодавчому рівнях статусу органів державної влади та місцевого самоврядування (службовців), зміст якого передбачатиме чітке обумовлення завдань, функцій, обов'язків та відповідальності. Запропонована реформа не може бути повною, якщо і далі у науці адміністративного буде домінувати догма регламентації суспільних абстрактних відносин у редакції 1938 року.

Наявність обумовлених нами недоліків унеможливлює законодавче врегулювання (запровадження) адміністративних процедур.

Відбудова економіки України, боротьба з корупцією, створення гідних умов життя людини, належний захист прав та законних інтересів людини та суспільства можливі лише за умов відмови від постулатів радянської правової науки, запозичення і впровадження позитивного досвіду США, ФРН та Франції.

Список літератури:

1. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies) // Council of Europe Committee of Ministers : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM.

2. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року [Зі змінами, станом на 1 лютого 2011 р.] // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 30. – Ст. 141.

3. Административное право Украины : учеб. / [Кивалов С.В., Аверьянов В.Б., Била Л.Р. и др.]; под общ. ред. С.В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.; Бахрах Д.Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах. – М. : Издательская группа «НОРМА-ИНФРА•М», 2000. – 640 с.

4. Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрямки подолання [Тищук Т.А., Харазішвілі Ю.М., Іванов О.В. та інш.]; за ред. Я.А. Жаліла. – К. : НІСД, 2011. – 31 с.; Актуальні проблеми антикорупційної політики України. Аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/395/

5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П., Ківалов С.В. та інш.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

6. Административное право зарубежных стран: учеб. / [А.Б. Зеленцов, И.Ю. Богдановская, Г.И. Никеров и др.]; под ред.: А.Н. Козырина, М.А. Штатиной. – М. : Спарк, 2003. – 464 с.

7. Бернам Уильям. Правовая система США ; 3-й вып. / Уильям Бернам. – [пер. с англ.: Александров А.В., Власихин В.А., Коновалов А.Л. и др.]; научн. ред. Власихин В.А. – М. : Новая юстиция, 2006. – 1216 с.

8. Лафитский В.И. Основы конституционного строя США / В.И. Лафитский. – М. : Издательство «Норма», 1998. – 272 с.

9. Administrative Procedure Act (5 U.S.C. Subchapter II) / The U.S. National Archives : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.archives.gov; Офіційний сайт юридичного факультету Вашингтонського університету – American University Washington College of Law : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.administrativelawreview.org.

10. Райт Глен. Державне управління / Глен Райт. – [перекл. з англ. : В. Івашко, О. Коваленко, С. Соколик]. – К. : Основи, 1994. – 109 с.

11. Административно-процессуальное право Германии [введ., сост. В. Бергманн ; пер. с нем. В. Гиреевой; под ред. Т. Ф. Яковлевой]. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 288 с.

12. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / О. Люхтергандт // Юридичний журнал. – 2002. – № 5. – С. 24–28.

13. Loi n°88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique // Сайт Legifrance.gouv.fr : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: // legifrance.gouv.fr; Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (1). Version consolidée au 14 mars 2012 // Сайт Legifrance.gouv.fr : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.legifrance.gouv.fr; Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires // Сайт Legifrance.gouv.fr : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.legifrance.gouv.fr; Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives a la fonction publique territoriale // Сайт Legifrance.gouv.fr : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.legifrance.gouv.fr.

14. Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 DITE FOYER RELATIVE A L'INFORMATIQUE, AUX FICHIERS ET AUX LIBERTES // Сайт Legifrance.gouv.fr :

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: // legifrance.gouv.fr; Loi n°88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique // Сайт Legifrance.gouv.fr : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: // legifrance.gouv.fr; Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal [Version consolidée au 19 mai 2011] // Сайт Legifrance.gouv.fr : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://legifrance.gouv.fr; Loi n°79-587 du 11 juillet 1979 RELATIVE A LA MOTIVATION DES ACTES ADMINISTRATIFS ET A L'AMELIORATION DES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LE PUBLIC [Version consolidée au 19 mai 2011] // Сайт Legifrance.gouv.fr : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://legifrance.gouv.fr.

15. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан [пер. с фр., под ред. и со вступ. ст. С.В. Боботова]. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.

16. Французская Республика. Конституция и законодательные акты. / Сост.: Маклаков В.В., Энтин В.Л. [пер. с франц.: Маклаков В.В., Пучинский В.К., Энтин В.Л.]. – М. : Прогресс, 1989. – 448 с.

В работе исследуются теоретические и практические вопросы применения административных процедур в деятельности государственной администрации США, Германии и Франции.

Права человека, надлежащее государственное управление, защита прав человека, власть, обязанности, ответственность, полномочия, административные процедуры.

The article investigates theoretical and practical aspects of application administrative procedures in the operation of public administration the United States, Germany and France.

Human rights, good administration, human rights protection, power, duty, responsibility, authority, administrative procedures.

УДК 336.14(477)

СУТНІСТЬ ТА ПРОБЛЕМИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

Н.П. ЛЮБИЧ, *аспірантка*[1],
Національний університет біоресурсів і природокористування України

Здійснено дослідження й аналіз сутності поняття «бюджетний процес» та виявлено спектр проблем на кожній з його стадій.

Бюджет, бюджетний процес, планування бюджету, бюджетні програми.

На сучасному етапі розвитку України виникає ряд невирішених проблем у бюджетному процесі. Вони вже починають виникати на першій стадії бюджетного процесу, зокрема на стадії прийняття бюджету, та завершуються на стадії виконання бюджету і відповідальності за бюджетні порушення. Більш детальний аналіз проблем дає підґрунтя для удосконалення бюджетного процесу в Україні.

Метою статті є аналіз основних проблем організації і реалізації бюджетного процесу в Україні та визначення певних шляхів щодо його удосконалення.

Дослідженням проблем організації і реалізації бюджетного процесу в Україні присвячені праці наступних вчених: В. Андрущенко, Й. Бескид, М. Бунге, С. Буковинськиго, С. Булгакова, О. Василика, З. Васильченка, В. Вітлінського, Г. Волощука, Л. Воронової, М. Гапонюк, В. Геєць, О. Гетьманця, М. Грідчін, А. Зюнькіна, Х. Лебедя-Юрчика, І. Мирнікова, М. Олексієнко, О. Орлюка, С. Слухай, Т. Токаревої, М. Туган-Барановського, В. Федосова, О. Чернявського, М. Чумаченка, І. Янжула, М. Яснопольського та інших.

Процес формування Державного та місцевого бюджетів –досить складний та тривалий. У деяких зарубіжних державах існує практика складання бюджетів на 3–5 років наперед з відповідними уточненнями на конкретний рік, який буде виконуватися.

В Україні у бюджетному процесі бере участь велика кількість наукових установ, державних органів усіх рівнів, зарубіжних та вітчизняних фахівців, політичних партій і громадянських об’єднань. Безпосередньо в процесі складання бюджету проявляються недоліки минулих років, здійснюється пошук найефективніших шляхів використання досить обмежених фінансових ресурсів, також враховуються прогноз економічного та соціального розвитку нашої держави.

[1] Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

© Любич Н.П., 2013

Упродовж останніх років активізувалася робота на рівні місцевих бюджетів. Адміністративно-територіальні одиниці всередині регіонів та регіони почали вимогливіше підходити до вирішення своїх проблем і відстоювати свої інтереси. Активними стають громадські організації – профспілки, політичні партії, інші об'єднання громадян, які відстоюють інтереси своїх членів чи верств суспільства, яких вони представляють, через своїх представників в органах законодавчої та виконавчої влади.

Почали створюватися сприятливі умови для подальшої демократизації нашого суспільства після прийняття Бюджетного кодексу України. Індикатором ступеня зрілості, своєрідним мірилом, дзеркалом нашого суспільства є бюджетний процес, оскільки саме в ньому відображається здатність законодавчої та виконавчої влади всіх рівнів задовольнити запити населення нашої держави та рівень інтелекту. Але практика останніх років показує, що між гілками влади на загальнодержавному та місцевому рівнях відбувається постійне протистояння, яке не сприяє консолідації суспільства, а також ефективному вирішенню нагальних проблем жителів України.

Прийняття Бюджетного кодексу – це важлива віха в реформуванні міжбюджетних відносин; багато питань, які стосуються бюджетних процесів, були врегульовані ним. Бюджетним кодексом України визначено поняття «бюджетний процес» – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства [1].

Бюджетний процес має такі стадії:

1) складання проектів бюджетів;

2) розгляд і прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;

3) виконання бюджету, рішень про місцеві бюджети;

4) підготовка й розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього [2, с. 26–28].

Бюджетний процес здійснюється на підставі Конституції України, Бюджетного кодексу України, закону про бюджет та інших нормативно-правових актів. В українському законодавстві між нормативно-правовими актами з бюджетної діяльності існувала неузгодженість, проте з прийняттям Бюджетного кодексу вона була ліквідована. Бюджетні відносини регулювалися правовими нормами, що визначені даним кодексом. Реалізація повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування здійснювалося відповідно до власного бюджету шляхом прийняття рішень щодо регулювання порядку про формування та виконання на підставі Конституції України та головного документа – Бюджетного кодексу [3, с. 336–337].

Взагалі бюджетний процес вивчався у науковій літературі ще у 60–70 рр. минулого століття такими вченими фінансистами як: професор Є.А. Ровинський, М.І. Пискотін, Н.І. Хімічева [4, с.114–164].

У 1975 р. професор Л.К. Воронова надала бюджетному процесу визначення «як регламентовану правовими нормами діяльність державних органів по складанню, розгляду, затвердженню звіта та його виконання» [5, с. 128].

У даний час професором Л.К. Вороновою у науковій літературі запропоновано дещо інше визначення бюджетного процеса. Це регламентована правовими нормами діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування із формування бюджету, його виконання, а також складання, розгляд та затвердження звіту про його виконання. Автор пише, що бюджетний процес є формою чи засобом здійснення матеріальних бюджетних прав, які надані учасникам бюджетного процеса законодавством [6, с. 169].

Бюджетний процес – багатогранне та складне явище, у якому переплітаються економічні та політичні інтереси. Бюджетні пріоритети у демократичному суспільстві відображають колективну волю громадян, виявлення якої покладено на політичних представників народу. Розробники бюджету ніколи не мають достатніх коштів для задоволення усіх потреб, і їм доводиться вирішувати, яким чином обмежені фінансові ресурси розподілити між альтернативним варіантом їхнього використання [7, с. 57].

Саме політичний характер бюджетного процесу починає проявлятися на стадії розгляду і прийняття бюджету на наступний бюджетний рік. Різні політичні партії та фінансові групи, які не репрезентують широкі верстви населення, здійснюють тиск на бюджетний процес. Для погодження інтересів усіх соціально-політичних і економічних груп у мобілізації бюджетних ресурсів і їхньому ефективному використанні, а також підвищенню результативності бюджетних видатків і оптимізації управління бюджетними коштами, потрібна чітка та збалансована організація, правова регламентація усіх стадій бюджетного процесу. М. Вебер вважав, що тільки регламентоване виконання усіх своїх обов’язків державними службовцями надасть змогу забезпечити функціонування суспільства. Тобто саме від чіткої регламентації процесу управління бюджетним процесом залежить ефективне функціонування державного апарату.

На сьогоднішній день бюджетний процес має ряд переваг і недоліків, які виражаються, по-перше, у тому, що існуюча дохідна база у бюджетах усіх рівнів не дає змоги здійснювати повне фінансування і задовольнити потребу у бюджетних коштах; по-друге, вимушені заходи, які здійснюються з метою планування та подальшого виконання бюджету, значно скорочують розвиток уже існуючих установ. Зрозуміло, що все це несе за собою негативні наслідки, оскільки школи та вищі навчальні заклади не забезпечуються новими засобами навчання, підручниками; дитячі лікарні – вакцинами для здійснення щеплень дітям дошкільного віку, необхідним устаткуванням для проведення обстеження та поставлення правильного діагнозу громадянам, базовими

медикаментами для початку лікування пацієнтів; пенсіонери отримують мінімальні пенсії, малозабезпечені сім'ї залишаються без грошової допомоги, заробітні плати дуже маленькі, а працівники бюджетних установ не одержують заробітну плату вчасно; по-третє, існуючий бюджетний процес не забезпечує повного контролю за використанням бюджетних коштів.

Отже, слід виділити головні проблеми бюджетного процесу на сучасному етапі розвитку України:

1. Об'єктивне планування бюджету, яке буде базуватися на реальних показниках надходжень до бюджетів усіх рівнів.
2. Складання та якісне виконання бюджетних програм.
3. Ефективне й цільове використання бюджетних коштів.
4. Забезпечення контролю на кожній із стадій бюджетного процесу.

Усі перераховані недоліки та проблеми – лише деякі показові аспекти, на прикладі яких можна простежити проблеми сучасного бюджетного процесу. Тому на сучасному етапі розвитку бюджетного процесу все ж таки актуальним завданням залишається удосконалення бюджетного процесу. На його основі можна буде успішно впроваджувати стратегічні цілі держави щодо економічного та соціального розвитку. Проте цей процес, безумовно, потребує якісного поліпшення кожної зі стадій бюджетного процесу.

Бюджетний процес не слід обмежувати лише підготовкою закону про асигнування коштів за групами статей видатків бюджетів. Це – постійний процес визначення пріоритетів держави, її завдань та функцій на певному етапі, розроблення відповідних цільових програм, формування управлінських стратегій, оцінки ефективності використання бюджетних коштів, контролю за дотриманням бюджетного законодавства та виконанням бюджетних повноважень.

Постійною та досі не виправленою проблемою бюджетного процесу в Україні було його прийняття, оскільки відбувається хронічна несвоєчасність дій органів державної влади. Політична нестабільність та відсутність політичного консенсусу, відстоювання власних інтересів представниками влади обумовлюють надзвичайну проблематичність прийняття бюджету в принципі, не говорячи про прийняття його в строк. Ситуація, коли країна вступає в новий рік без бюджету, на жаль, є скоріше правилом, ніж винятком із нього.

Інша проблема бюджетного процесу полягає у відсутності стратегії щодо планування бюджету. Стратегічний розвиток держави та її складових потребує довгострокових фінансових планів країни, а бюджет планується тільки на рік. У результаті цього фінансова бюджетна та соціальна економічні стратегії починають розвиватися паралельними шляхами, замість того, щоб йти в одному напрямку і не створювати ще більших проблем державі.

Стадія прийняття бюджету та проблеми, що виникають на цьому етапі, призводять до загострення ще одного питання. В Україні

реалізується процедура планування «згори-донизу» – спочатку затверджується Державний бюджет України, в якому визначаються основні дохідні джерела місцевих бюджетів, а потім – регіональні бюджети. Така процедура не є оптимальною, оскільки за умови достатнього рівня самостійності місцевих бюджетів (що, принаймні, декларується українською владою), затвердження бюджету центрального уряду і затвердження місцевих бюджетів – складові двох самостійних бюджетних процесів.

Однією із проблем бюджетного процесу є його прозорість. Фактично бюджетний процес є відірваним від широкої громадськості. Адже немає ні публічних слухань, ні обговорень, круглих столів, у бюджетному процесі не беруть участь незалежні експерти та аналітики у галузі економіки, а також інші особи, що заінтересовані у бюджетному процесі та результатах його реалізації. Всі ці покажчики не дають можливості провести якісний аналіз результатів та ходу виконання бюджетного процесу.

Спираючись на зарубіжний досвід, можемо констатувати, що поряд із державними контрольними органами повинні діяти суспільні аудиторські організації з достатніми повноваженнями на здійснення перевірок усіх громадських суб'єктів. Прозорість формування та використання бюджетних коштів зумовлена як якістю підготовки, розгляду, прийняття бюджетів, внесення до них змін, так і формою оприлюднення цих дій [8, с. 24–31].

Щоб уникнути проблем у бюджетному процесі, слід доповнити Бюджетний Кодекс України нормами, що передбачали б відповідальність учасників бюджетного процесу за невиконання, чи несвоєчасне виконання процедур формування і погодження проекту Закону про державний бюджет, а також проводити незалежними експертами перевірку на кожній зі стадій бюджетного процесу.

Отже, проведене дослідження дає змогу визначити, що у плануванні та подальшій реалізації бюджетного процесу в Україні є багато невирішених проблем, які присутні на кожній стадії бюджетного процесу та потребують негайного вирішення. Тільки після цього стане можливим удосконалення та оптимізація використання фінансових ресурсів держави.

Список літератури:

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 21 червня 2001 р. № 2542-III : [Електронний ресурс] – Режим доступу : http: // zakon.rada. gov.ua.

2. Ісмаїлов А. Бюджетний процес та напрями його удосконалення / А. Ісмаїлов // Фінанси України. – 2002. – № 8. – С. 26–28.

3. Пасічник Ю.В.Бюджетна система України та зарубіжних країн / Ю.В. Пасічник. – К. : Знання – Прес, 2002. – 495 с.

4. Ровинский Е. О предмете советского бюджетного права / Е. Ровинский. – М. : Юриздат, 1954. – 380 с.

5. Воронова Л.К. Бюджетно-правове регулювання в СРСР : моногр. / Л.К. Воронова. – К. : Вища школа,1975. – 320 с.

6. Воронова Л. Финансовое право / Л.К. Воронова. – Х. : Консул, 1998. – 320 с.

7. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : моногр. / К.В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.

8. Кучер Г. Бюджетний процес у країнах ЄС / Г. Кучер // Вісник КНТЕУ. – 2008 . – № 3. – С. 24–31.

Осуществлено исследование и анализ сущности понятия «бюджетный процесс» и выявлен спектр проблем на каждой из его стадий.

Бюджет, бюджетный процесс, планирование бюджета, бюджетные программы.

Research and analysis of essence of concept «budgetary process» are carried out and the spectrum of problems is educed on each of his stages.

Budget, budgetary process, planning of budget, budgetary programs.

УДК 342.9:502.3/.4

ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

А.О. ОСКІРКО, ***аспірантка,***
Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті досліджуються теоретичні та практичні питання, пов'язані з адміністративно-правовою охороною у сфері поводження з відходами.

Адміністративно-правова охорона, природоохоронне законодавство, поводження з відходами, адміністративна відповідальність.

Питання дотримання вимог природоохоронного законодавства у сфері поводження з відходами є одним із пріоритетних. Проте сьогодні в державі не забезпечується повне збирання, максимально можлива утилізація, своєчасне знешкодження та видалення відходів, внаслідок чого відбувається їх накопичення, що завдає шкоди довкіллю та здоров'ю людини.

Існування, самозбереження і прогресивний розвиток України як суверенної держави залежать від здійснення цілеспрямованої політики щодо захисту її національних інтересів. Як зазначається в Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України від 18 липня 1995 р. [1], забезпечення екологічно та технологічно безпечних умов життєдіяльності суспільства є однією із основ національної безпеки.

З часу прийняття Концепції минуло майже 18 років, але проблемні питання, пов'язані із забезпеченням екологічно та технологічно безпечних умов життєдіяльності людини, так і залишаються невирішеними. Незважаючи на те, що Постановою Верховної Ради України «Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення» від 6 жовтня 2005 р. [2] роботу Кабінету Міністрів України щодо забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері поводження з відходами, удосконалення нормативно-правової бази організаційно-економічного механізму стимулювання господарської діяльності у сфері поводження з відходами як вторинними матеріальними ресурсами, державного управління в організації збору та переробки відходів і використання їх як вторинних матеріальних ресурсів було визнано незадовільною.

[1] Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент С.В. Слюсаренко

© Оскірко А.О., 2013

Метою цієї статті є висвітлення теоретичних та практичних питань адміністративно-правової охорони у сфері поводження з відходами.

Питання правової охорони у сфері поводження з відходами розглядали своїх працях науковці різних галузей права, зокрема: В.І. Бабенко, М.В. Руденко, М.І. Малишко, Н.Р. Малишева, В.В. Костицький, М.В. Краснова, С.В. Кузнецова, Ю.С. Шемшученко та ін. Проте питання адміністративно-правової охорони у сфері поводження з відходами є малодослідженими, що й обумовлює актуальність дослідження.

У загальних положеннях стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 р. [3] зазначається, що антропогенне і техногенне навантаження на навколишнє природне середовище в Україні у кілька разів перевищує відповідні показники у розвинутих країнах світу.

Проблемні питання у сфері поводження з відходами є надзвичайно гострими і все більше турбують суспільство. Саме про це йшлося на міжвідомчій нараді у Генеральній прокурорі України, яка відбулася 17 грудня 2012 року. Серед широкого загалу проблемних питань на нараді зазначалося, що тільки за результатами проведених прокурорами поточного року перевірок до суду направлено 79 кримінальних справ, до відповідальності притягнуто 3,8 тисячі посадових осіб, з яких майже половина – органів державного контролю. Відшкодовано 8,4 млн грн, у тому числі 6,8 млн грн до бюджету. Пред'явлено 112 позовів про відшкодування 32,5 млн грн, з яких 52 задоволено на суму 12,5 млн грн [4].

Сукупність відносин у сфері поводження з відходами полягає в тому, що вони здійснюються з метою забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги. Відвернення негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України є обов'язком держави та охоплює широке коло відносин, де адміністративне право, як профілююча галузь, разом із кримінальним і цивільним правом утворює юридичну основу, обов'язкову частину очолюваної конституційним правом системи.

Однією із першочергових екологічних проблем України у сфері поводження з відходами є недотримання фізичними та юридичними особами природоохоронного законодавства. Слід наголосити, що норми адміністративної відповідальності, разом із відносинами публічного управління, адміністративних послуг і адміністративного судочинства, утворюючи предмет адміністративного права, відіграють провідну роль.

Поводження з відходами пов'язано з гарантуванням державою екологічної безпеки, що забезпечується комплексом взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів. При здійсненні державного управління у сфері поводження з відходами органи виконавчої влади можуть застосовувати широке коло різноманітних адміністративно-правових засобів державного впливу. Зокрема, серед таких заходів слід виокремити : дозволи на використання спеціальних природних ресурсів; дозвіл на розміщення відходів; надання

висновків екологічної експертизи; державний контроль; обмеження або припинення діяльності господарюючих суб'єктів; застосування адміністративної відповідальності.

Серед проблемних питань у сфері поводження з відходами розглянемо найбільш важливі із них. Відповідно до Указу Президента України «Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» від 13 квітня 2011 р. № 452/2011 функції видачі дозволів на розміщення небезпечних відходів та погодження проектів лімітів на утворення й розміщення небезпечних відходів віднесено до повноважень Мінприроди України [5].

З часу набрання чинності постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку розроблення, затвердження і перегляду лімітів на утворення та розміщення відходів» від 11 квітня 2012 р. № 289 [6] ситуація у сфері поводження з відходами не полегшили процедуру отримання дозволу, а, навпаки, ускладнили її.

Згідно п. 1 Порядку розгляд заяв, проектів лімітів на утворення та розміщення небезпечних відходів, погодження таких проектів лімітів, видачу дозволів на розміщення небезпечних відходів здійснює Мінприроди України.

Питання полягає у тому, що суб'єкти господарювання, які знаходяться в інших регіонах, повинні мати замість одного два дозволи на розміщення небезпечних відходів, один з яких слід отримувати в обласному Держуправлінні, а другий – в Мінприроди України.

З метою покращення видачів дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами та погодження проектів лімітів на утворення й розміщення небезпечних відходів безпосередньо Мінприроди України, необхідно залишити ці повноваження за органами Держекоінспекції на місцях. Також Постановою не визначено рівень компетенції між обласними та районними державними адміністраціями.

Процедура отримання дозволу на розміщення небезпечних відходів дуже ускладнюється тим, що його видає Мінприроди України. Водночас виникає питання, як бути окремим суб'єктам господарювання, що здійснюють діяльність у віддаленому селищі і використовують одну чи/або декілька люмінесцентних ламп. Доведеться виїздити на певний час у відрядження до Києва за дозволом, хоча цей дозвіл ні до чого їх не зобов'язує, є необхідність тільки в його наявності. У свою чергу, відсутність дозвільного документа призводить до адміністративних санкцій з боку контролюючих органів, що може зумовити зупинення діяльності підприємства або підприємницької діяльності.

На нашу думку не зрозумілою є доцільність припису в п. 20 Порядку розроблення, затвердження і перегляду лімітів на утворення та розміщення відходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1218, відповідно до якого відповідальність за правильність визначення нормативів утворення відходів, визначення лімітів утворення та розміщення відходів, несвоєчасне затвердження або

не затвердження лімітів утворення та розміщення відходів несе власник відходів [7]. Оскільки не вказано вид юридичної відповідальності, до того ж, чинний КУпАП не передбачає адміністративну відповідальність за вчинені дії. На нашу думку така відповідальність повинна бути передбачена в КУпАП.

З метою усунення адміністративно-правового регулювання відносин у сфері поводження з відходами вважаємо за доцільне внести пропозицію про внесення до КУпАП ст. 82-9 «Порушення правил визначення нормативів утворення відходів, визначення лімітів утворення та розміщення відходів, несвоєчасне затвердження або не затвердження лімітів утворення та розміщення відходів», яка передбачає накладання штрафу на громадян від двадцяти до ста неоподаткованих мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Окрім того, якщо відповідний документ дозвільного характеру не отримано, дану інформацію буде направлено до Державної екологічної інспекції для вжиття заходів згідно з вимогами природоохоронного законодавства.

Роль адміністративної відповідальності в боротьбі з правопорушеннями у сфері поводження з відходами постійно зростає. Про це свідчать останні зміни, які були внесені до КУпАП. Так, Законом України від 2 жовтня 2012 р. КУпАП доповнено ст. 82-8 «Захоронення непереробленних (необроблених) побутових відходів» [8].

У ст. 9 КУпАП міститься поняття адміністративного правопорушення. У ст. 24 КУпАП наводиться система адміністративних стягнень, які містять різні за характером і правовими наслідками санкції, що дає змогу при адміністративному порушенні у сфері поводження з відходами враховувати при призначенні стягнення як особливості вчинення проступку, так і особистість правопорушника.

Однією з домінуючих особливостей адміністративної відповідальності в галузі охорони довкілля є те, що вона застосовується органами виконавчої влади – як такими, які належать до системи виконавчої влади, так і такими, що є органами виконавчої влади тільки функціонально – у процесі реалізації ними функцій державного управління. Власне, саме тому ця відповідальність і має назву «адміністративна», що вона реалізується адміністративними органами і в адміністративному порядку [9, с. 133].

Усі ці відносини є складовими суспільних відносин, що виникають з метою реалізації і захисту прав громадян в екологічній сфері, і пов’язані з діяльністю органів публічної влади та внутрішньо-організаційною діяльністю як державних органів, підприємств, установ, організацій, та відправлення іншими недержавними суб’єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади та здійснення правосуддя у формі адміністративного судочинства.

Вищевикладені суспільні відносини охоплюють предмет адміністративного права. Як зазначає Ю.П. Битяк, адміністративне право як профілюючу галузь, разом із кримінальним і цивільним правом утворює юридичну основу, обов'язкову частину очолюваної конституційним правом системи [10, с. 26].

Їх суть полягає у тому, що це відносини, які врегульовані нормами права, і їх учасники наділяються взаємними правами та обов'язками. Правові відносини становлять соціальний зв'язок; є наслідком свідомої вольової діяльності; виникають, припиняються або змінюються, як правило, на основі норм права; вони мають, як правило, двосторонній характер і є особливою формою взаємного зв'язку між конкретними суб'єктами через їх права, обов'язки і відповідальність; охороняються державою і забезпечуються заходами державного впливу [11, с. 345–347].

Таким чином, характер взаємозв'язків держави і механізмів правового регулювання відносин у певній сфері обумовлений нерозривним зв'язком між державою і правом, оскільки саме держава як апарат політичної влади здійснює через свої органи правотворчу, правозастосовну і правоохоронну діяльність [12, с. 221].

Саме суспільні відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища пов'язані з адміністративними правопорушеннями у сфері поводження з відходами і регулюються чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення, які включені до глави 7 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури» КУпАП.

З огляду на предмет нашого дослідження до проступків у сфері поводження з відходами ми відносимо адміністративні правопорушення передбачені КУпАП, зокрема: «Порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення» (ст. 82); «Порушення правил ведення первинного обліку та здійснення контролю за операціями поводження з відходами або неподання чи подання звітності щодо утворення, використання, знешкодження та видалення відходів» (ст. 82-1); «Виробництво продукції з відходів чи з їх використанням без відповідної нормативно-технічної та технологічної документації» (ст. 82-2); «Приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб і зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними» (ст. 82-3); «Змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу» (ст. 82-4); «Порушення правил передачі відходів» (ст. 82-5); «Порушення встановлених правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення та утилізації відходів» (ст. 82-6); «Порушення вимог законодавства у сфері хімічних джерел струму» (ст. 82-7);

«Захоронення непереробленних (необроблених) побутових відходів» (ст. 82-8) [13].

Паралельно з КУпАП діють норми, що встановлюють адміністративну відповідальність, але вони містяться в законодавчих міжгалузевих актах, наприклад у Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (ст. 46, 47) [14].

Нормативною основою адміністративної відповідальності є також закони, норми яких не включені до КУпАП, проте в яких прописані правопорушення у сфері поводження з відходами. Це Закони України : «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 68, 70) [15]; «Про відходи» (ст. 42) [16]; «Про поводження з радіоактивними відходами» (ст. 29) [17].

Аналіз нормативно-правового регулювання у сфері поводження з відходами дає підстави зазначити, що до проступків у сфері поводження з відходами відносяться ст. ст. 82, 82-1, 82-2, 82-3, 82-4, 82-5, 82-6, 82-7, 82-8 КУпАП. Окрім того, паралельно з КУпАП діють норми, що встановлюють адміністративну відповідальність, які містяться в законодавчих актах, зокрема в Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення».

З метою удосконалення адміністративно-правового регулювання визначено поняття «адміністративно-правової охорони відносин у сфері поводження з відходами», під якими запропоновано розуміти врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що виражаються у конкретному зв’язку між уповноваженими та зобов’язаними суб’єктами – носіями суб’єктивних прав, обов’язків, які здійснюються в особливому правовому режимі з метою пріоритетного захисту навколишнього природного середовища та здоров'я людини.

Список літератури:

1. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України : Закон України від 18 липня 1995 р. // Відомості Верховної Ради –1997. – №10. – Ст. 85.

2. Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення : Постанова Верховної Ради України від 6 жовтня 2005 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: // waste.ua/ law/postano va 061005-2967.html.

3. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.komitet-k.org.ua/node/5193

5. Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 452/2011 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www. president.gov.ua/documents/13433.html

6. Про внесення змін до Порядку розроблення, затвердження і перегляду лімітів на утворення та розміщення відходів : Постанова Кабінету Міністрів

України від 11 квітня 2012 р. № 289 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: // zakon3.rada.gov.ua/laws/main/tt2002

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму правового регулювання та посилення відповідальності у сфері поводження з відходами : Закон України від 2 жовтня 2012 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: // zakon2.rada.gov.ua

8. Коваленко Л. П. Сутність адміністративної відповідальності у сфері охорони довкілля / Л.П. Коваленко // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 102. – С. 130–136.

9. Адміністративне право України : підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Паращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

10. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підруч.] / О.Ф Скакун. – Х. : Консул, 2001. – 656 с.

11. Марчук В. М. Нариси з теорії права : навч. посіб. / В.М. Марчук, Л.В. Ніколаєва. – К. : Істина, 2004. – 304 с.

12. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Дод. № 51. – Ст. 1122.

13. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. / /Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218

14. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

15. Про відходи : Закон України від 30 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 27. – Ст. 198.

16. Про поводження з радіоактивними відходами : Закон України від 30 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 27. – Ст. 198.

В статье исследуются теоретические и практические вопросы связанные с административно-правовой охраной в сфере обращения с отходами.

Административно-правовая охрана, природоохранное законодательство, обращение с отходами, административная ответственность.

The theoretical and practical questions of administrative legal protection in the sphere of dealing with waste are researched in the article.

Administrative legal protection, environmental protection legislation, dealing with waste, administrative responsibility.

УДК 342.9:330.1

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Р.К. ПАДАЛКО, *здобувач*[1],
Національний університет біоресурсів і природокористування України

Стаття присвячена комплексному дослідженню адміністративно-правової природи економічної безпеки. Проаналізовано юридичні ознаки економічної безпеки.

Безпека, національна безпека, економічна безпека, Державна служба боротьби з економічною злочинністю України.

Поняття «економічна безпека» є відносно новим в українському лексиконі, хоча воно досить поширене та давно використовується в розвинених країнах. Проблема економічної безпеки вперше виникла у 30-х роках минулого століття на території США. Актуальність цієї проблеми була обумовлена існуючою на той час потужною світовою кризою і необхідністю напрацювання заходів швидкого реагування на загрози такого масштабу в межах національної економіки. Доречним є порівняння цього із ситуацією в Україні, що склалася сьогодні [1, с. 89].

Разом з тим, категорія «економічна безпека» логічно увійшла в лексику спеціальної, у тому числі юридичної, літератури, яка отримала не тільки інституційне, але й нормативно-правове закріплення в законодавчих і підзаконних актах. З прийняттям Конституції України 28 червня 1996 року це поняття отримало статус конституційного.

Окремі правові аспекти економічної безпеки розглядались в численних роботах вчених в галузі теорії права та держави, конституційного, адміністративного, міжнародного і інших галузей права. Дослідження даної проблеми міститься в роботах таких вчених, як І.В. Арістова, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, А.М. Колодій, Е.В. Кулага, Г.В. Новицький, А.Ю. Олійник, О.І. Олійник, В.Ф. Опришко, В.Ф. Погорілко, Л.А. Сидорчук, Ю.М. Тодика, К.Б. Толкачев, О.Ф. Фрицький, А.Г. Хабібулін, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та інші. Однак, незважаючи на інтенсивність досліджень, присвячених різним аспектам зазначеної проблематики, багато її питань, в тому числі й питання адміністративно-правової природи економічної безпеки, дотепер залишаються не дослідженими та дискусійними. На усунення цих прогалин і спрямована дана стаття.

[1] Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент О.С. Яра

© Падалко Р.К., 2013

Аналіз поняття «економічна безпека» передбачає необхідність з'ясування сутності логічного ряду понять «безпека», «національна безпека» та «економічна безпека».

Термін «безпека» історично відповідає латинському securitas – безтурботність, недбалість, душевний спокій, вільність від страху, небезпеки, спокій, впевненість у собі [2, с. 695; 3, с. 583].

На рівні суспільної свідомості поняття «безпека» визначається як відсутність небезпеки, збереження, надійність і вживається стосовно найрізноманітніших процесів, як природних, так і соціальних. Основний сенс небезпеки досить переконливо викладено в низці літературних джерел [4, с. 91–94]. Спираючись на них, зазначимо, що:

а) небезпека - це об'єктивно існуюча можливість негативного впливу на соціальний організм, в результаті реалізації якого йому може бути заподіяна шкода;

б) джерелами небезпеки є умови і чинники, здатні в сукупності формувати середовище прояву: ворожі наміри; шкідливі властивості; деструктивний (руйнівний) вплив;

в) у психологічному плані небезпека породжує почуття наростаючої тривоги за існування об'єкта і характер його функціонування, якому загрожує заподіяння шкоди, в будь-якій формі.

Звідси випливає, що безпека припускає наявність і функціонування активних і пасивних засобів захисту, здатних:

1) послабити або нейтралізувати дію сукупності умов і факторів, що породжують небезпеку;

2) протистояти самій небезпеці шляхом її локалізації та подальшій ліквідації.

В якості засобів захисту виступають конкретні заходи, які розробляються і реалізуються соціальними індивідами і створеними ним спільнотами в особі: держави, її органів і інститутів влади і управління; господарюючих суб'єктів; громадських і політичних об'єднань.

Своєчасність, достатня повнота виявлення та оперативний аналіз причин та наслідків небезпеки, ефективність обраних заходів захисту, раціональність і обов'язковість виконання організаційно-управлінських рішень по реалізації цих заходів створюють єдиний компенсаційно-протидіючий механізм, який формує стан захищеності – безпеку [5, с. 15].

Спираючись на викладене, можна дати наступне визначення безпеки як універсальної категорії: безпека - це стан захищеності життєво важливих інтересів соціуму та його структур від найбільш конкретних форм небезпеки, іменованих внутрішніми та зовнішніми загрозами.

Серед наукових шкіл Заходу класичним вважається розуміння «безпеки», запропоноване американським політологом А. Уолферсом, в об'єктивному плані як відсутність загроз набутим цінностям, а у суб'єктивному – відсутність страху, що вказаним цінностям буде нанесено шкоду, що вони будуть піддані руйнації [6].

В цій частині надзвичайно точно висловився французький вчений-адміністративіст Ж. Ведель, який так визначає безпеку, пов'язану із захистом особистості, суспільства і держави від загроз внутрішнього характеру: «Безпека - це діяльність, спрямована на попередження небезпеки, що загрожує колективу або приватним особам, починаючи від запобігання змов проти безпеки держави і закінчуючи запобіганням нещасним випадкам» [7, с. 466].

Сьогодні існує широкий спектр доктринальних підходів щодо визначення національної безпеки у різних джерелах наукових досліджень. Ліпкан В.А. [8, с. 10], досліджуючи правові питання національної безпеки, виділяє чотири головні підходи, які застосовуються в науково-правових актах, наукових доктринах та енциклопедичній та довідковій літературі, які повною мірою поширюються і на економічну безпеку: статичний (стан захищеності), апофатичний (відсутність загроз і небезпек), діяльнісний (система заходів, спрямованих на створення певних умов), пасивний (дотримання певних параметрів, норм).

Відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV[9], економічна безпека входить до складу ширшого поняття – «національна безпека України», яка здійснюється шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах.

У свою чергу, «національна безпека», як збірне поняття до поняття «економічна безпека», є значно ширшим і включає в себе інші, не властиві економіці, складові. Це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам.

Тобто, обов'язком держави є створення такого середовища, стану суб'єкта, при якому в умовах негативного і деструктивного впливу внутрішніх і зовнішніх факторів, за допомогою запобігання, мінімізації, нейтралізації або ліквідації такого впливу забезпечується підтримання життєдіяльності, стабільність, а також поступальний розвиток цього суб'єкта.

У політологічному словнику національна безпека визначається як «захищеність життєво важливих інтересів особи, держави і суспільства, державних кордонів, територіальної цілісності, суспільно-політичного устрою, культурних цінностей і всього того, що становить основу матеріального і духовного життя країни, від внутрішньої і зовнішньої загрози; стан держави, що дозволяє їй зберігати свою цілісність і виступати самостійним суб'єктом міжнародних відносин»[10, с. 386].

В Україні визначення економічної безпеки закріплено в Наказі Міністерства економіки України від 2 березня 2007 р. № 60 «Про затвердження Методики розрахунку рівня економічної безпеки України». Відповідно до зазначеного Наказу економічна безпека - це такий стан національної економіки, який дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз і здатний задовольняти потреби особи, сім'ї, суспільства та держави.

В спеціальній літературі [11, с. 23] економічна безпека тлумачиться як стан захищеності економіки від впливу факторів кримінального характеру, що зумовлюють підвищену напругу, як в системі державної влади, так і в діяльності суб'єктів підприємницької діяльності. При цьому, зазначається, що захищеність забезпечується діяльністю правоохоронних органів [12, с. 34].

Герасименко Л. В. та Марчевський С. В. [13, с. 83-89] зазначають про те, що в юридичній літературі є щонайменше п'ять підходів до визначення поняття «економічна безпека», зокрема:

1) визначення через «інтереси» (національні, державні, суспільні тощо);

2) через «стабільність», «стійкість», «надійність» (національної економіки, економічного розвитку, соціально-економічної системи тощо);

3) через «розвиток», «відтворення»;

4) через «незалежність» (зовнішньоекономічної діяльності, економіки);

5) як умови припинення нелегальних видів економічної діяльності.

Найбільш поширеним слід визнати підхід, згідно з яким економічна безпека визначається як певний стан захищеності, хоча є певні відмінності у визначенні об'єкта захисту, характеру загроз та інтересів, які підлягають захисту.

Вказані підходи, в яких економічна безпека розглядається як стан певного об'єкта, в інших – як умова стабільного, стійкого розвитку, в третіх – як результат певних суб'єктивно-управлінських дій тощо, на нашу думку, доповнюють один одного, акцентуючи в кожному конкретному випадку

увагу на певних властивостях безпечного існування особистості, суспільства, держави, цивілізації в цілому.

Значна увага дослідженню правових питань економічної безпеки приділяється в Російській федерації. Зокрема, Зайцев Р.В. [14, с. 6] запропонував наступне визначення поняття економічної безпеки суб'єкта Російської Федерації, як врегульований нормативно-правовими актами такий стан захищеності економіки регіону, при якому знижується її залежність від внутрішніх і зовнішніх загроз, мінімізуються наслідки від їх негативного впливу, забезпечується «гідний» рівень і умови життя його населення. Під «гідним» розуміється такий рівень життя, який забезпечує нормальні умови для відтворення населення, достатній рівень доходів населення, постійне скорочення частки населення, що має доходи нижче прожиткового мінімуму, політичну стабільність і суспільний спокій в регіоні.[14, с. 11].

Аналіз доктринальних визначень економічної безпеки дозволяє виділити наступні класифікаційні ознаки, які покладені в основу визначення економічної безпеки. Як правило, економічна безпека визначається через 1) об'єкт (життєво важливі інтереси, національні інтереси, економіка та ін.); 2) бажані характеристики об'єкта економічної безпеки (стабільність, незалежність, прогресивний розвиток, сталий розвиток та ін.); 3) механізм забезпечення економічної безпеки (інституційно-функціональні, правові, організаційно-економічні заходи, бюджетна політика та ін.).

Досліджуючи діяльність Державної служби боротьби з економічною злочинністю України в сфері забезпечення економічної безпеки слід зазначити, що вона проявляється у суспільних відносинах, врегульованих відповідними нормами права, які спрямовані на мінімізацію, нейтралізацію або ліквідацію за допомогою юридичних засобів внутрішніх та зовнішніх загроз (в тому числі факторів кримінального характеру) інтересам в економічній сфері людини та громадянина, суспільства, держави.

Адміністративно-правова природа економічної безпеки проявляється в ознаках, які її характеризують. Аналіз чинного законодавства та спеціальної літератури дозволяє виділити наступні ознаки, які характеризують економічну безпеку як об'єкт адміністративно-правового регулювання:

Економічна безпека є складовою національної безпеки. Оскільки економіка є життєво важливою стороною діяльності суспільства, держави і особистості, то базисом національної безпеки буде залишатися економічна безпека. Економічна безпека є визначальною у розвитку виробництва та ринкових відносин, обміну товарами і послугами, вона формує вимоги до забезпечення превентивних заходів та заходів захисно-охоронного напряму. Якщо у зовнішніх стосунках головним чинником є військова безпека, у внутрішніх – соціальна, у глобальному зовнішньому оточенні – екологічна, то визначальним базисом всіх складових національної безпеки є відлагоджений соціально-економічний

механізм, від якого залежить рівень благополуччя людей. Тобто, економічна безпека, яка проявляється у сферах впливу інших видів національної безпеки, проникаючи в них і взаємодіючи з ними, в свою чергу акумулює в собі їхню дію, залишаючись одночасно основою (базисом) національної безпеки[15, с. 20-22].

Забезпечення економічної безпеки є основною функцією держави. В юридичній науці поняття «функція держави» є одним із найважливіших, оскільки через це поняття безпосередньо розкривається внутрішня природа держави в її практичній діяльності як всередині країни, так і за її межами. У загальній теорії держави і права прийнято розрізняти три основні форми здійснення функцій держави: правотворчу, правовиконавчу і правоохоронну.

Для економічної безпеки характерним є наявність системи державно-правових та інших соціальних засобів запобігання виникненню та ліквідації різноманітних загроз в економічній сфері.

Наявність системи державних та недержавних органів, які реалізують державну політику в сфері забезпечення економічної безпеки держави. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України» суб'єктами забезпечення національної безпеки в Україні є: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; громадяни України, об'єднання громадян.

Юридичним критерієм порушення економічної безпеки є склад правопорушення. Це можуть бути як економічні злочини, так і інші правопорушення в сфері економіки.

З метою забезпечення економічної безпеки можуть бути обмежені права та свободи людини і громадянина.

Забезпечення економічної безпеки передбачає можливість застосування заходів адміністративного примусу. При цьому такі заходи не повинні стримувати цивілізовану конкуренцію і не повинні супроводжуватися порушенням економічних прав, свобод і законних інтересів держави, фізичних та юридичних осіб як рівноправних учасників економічних відносин; повинні здійснюватися у взаємодії з іншими заходами державно-правового примусу, заходами соціальної та індивідуальної профілактики і заходами переконання; поряд з розширенням практики адміністративного регулювання нових економічних відносин їх застосування не повинно суперечити тенденціям розвитку адміністративного права на сучасному етапі, а лише підкреслювати підвищення його регулятивної ролі в забезпеченні сучасного стану

економічного правопорядку і відображати диференційований характер його дії [16, с. 14-15].

Створено спеціальний координуючий орган – Раду національної безпеки і оборони України - конституційний орган, який координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Відповідно до статті 6 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» до складу Ради національної безпеки і оборони України входить Міністр внутрішніх справ України за посадою.

Таким чином, на основі проведеного аналізу адміністративно-правової природи економічної безпеки можна зробити наступні висновки:

Категорія «безпека» не абсолютна, а тільки відносна і смислове значення набуває тільки в зв'язку з конкретними об'єктами і сферою людської діяльності навколишнього світу. У цьому зв'язку слід в першу чергу визначити поняття, що відносяться до конкретних видів безпеки, і лише на цій основі виділити зміст кожного виду безпеки (юридичної, політичної, військової, економічної, екологічної і т.д.).

Категорії «безпека», «національна безпека», «економічна безпека» співвідносяться як загальне, особливе та одиничне.

Адміністративно-правова природа економічної безпеки проявляється в ознаках, які її характеризують.

Діяльність Державної служби боротьби з економічною злочинністю України в сфері забезпечення економічної безпеки слід зазначити, що вона проявляється у суспільних відносинах, врегульованих відповідними нормами права, які спрямовані на мінімізацію, нейтралізацію або ліквідацію за допомогою юридичних засобів внутрішніх та зовнішніх загроз (в тому числі факторів кримінального характеру) інтересам в економічній сфері людини та громадянина, суспільства, держави.

Список літератури:

1. Користін О.Є. Методологічні та організаційні засади забезпечення економічної безпеки України / О.Є. Користін // Право і суспільство. – 2010. – № 4. – С. 88–93.

2. Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь / И.Х. Дворецкий. – 6-е изд., стереотип. – М. : Рус. Яз., 2000. – 695 с.

3. Литвинов В. Латинсько-український словник / В. Литвинов. – К. : Українські пропілеї, 1998. – 583 с.

4. Бельков О.Л. Понятийно-категориальный аппарат концепции национальной безопасности / О.Л. Бельков // Безопасность. – 1994. – № 4. – С. 91–94.

5. Гиниятулин Ф.К. Понятие «система экономической безопасности» / Ф.К. Гиниятулин // Вестник Саратовской государственной академии права. – № 1. – 2010. – С. 10–15.

6. Пасічник В.М. Філософська категорія безпеки як основа нової парадигми державного управління національною безпекою / В.М. Пасічник // Демократичне врядування : Електронне наукове фахове видання Львівського

регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – 2011. – № 7. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lvivacademy.com/visnik7/index.html.

7. Административное право Франции / Ж. Ведель; под ред. М.А. Крутоголов ; пер. Л.М. Энтин. – М. : Прогресс, 1973. – 512 с.

8. Ліпкан В.А. Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України : автореф. дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07 / В.А. Ліпкан ; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2008. – 36 с.

9. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

10. Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В.П. Горбатенко. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 386 с.

11. Зеркалов Д.В. Общественная безопасность : монография / Д.В. Зеркалов. – К. : Основа, 2012. – 624 с.

12. Падалко Р.К. Роль органів внутрішніх справ в детінізації економіки України / Р.К. Падалко // Право та суспільні відносини : умови та способи гармонізації : Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 22-23 червня 2012 р. – у 2-х томах. – Х. : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2012. – Т. 2. – С. 33–35.

13. Герасименко Л.В. Економічна безпека як складова національної безпеки держави / Л.В. Герасименко, С.В. Марчевський // Науковий вісник НАВС. – 2010. – № 6. – С. 83–89.

14. Зайцев Р.В. Обеспечение органами внутренних дел экономической безопасности субъекта Российской Федерации (на материалах Приморского края) : автореф. дис. … канд. экон. наук : 08.00.05 / Р.В. Зайцев. – М., 2007. – 24 с.

15. Власюк О.С. Теорія і практика економічної безпеки в системі науки про економіку / О.С. Власюк ; Нац. ін-т пробл. міжнар. безпеки при Раді нац. безпеки і оборони України. – К., 2008. – 48 с.

16. Иванова Л.В. Административное принуждение в системе мер обеспечения экономической безопасности Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14 / Л.В. Иванова. – М., 2008. – 28 с.

Статья посвящена комплексному исследованию административно-правовой природы экономической безопасности. Проанализированы юридические признаки экономической безопасности.

Безопасность, национальная безопасность, экономическая безопасность, Государственная служба борьбы с экономической преступностью Украины.

Article is devoted to the examination of administrative and legal nature of economic security. Analysis of legal signs of economic security.

Security, national security, economic security, public service fighting economic crime in Ukraine.

УДК 342.9:349.6

ПОНЯТТЯ ВИНИ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ЯК ОСНОВНОЇ ОЗНАКИ СУБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

І.Г. ПЕТРОВА, ***здобувач*[1]*,***
Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті досліджуються теоретичні та практичні особливості визначення вини юридичних осіб як основної ознаки суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення у сфері природокористування.

Юридична особа, вина юридичної особи, адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері природокористування.

Розвиток ринкових відносин в Україні неможливий без активізації соціально-економічних процесів, створенню різноманітних форм власності, демонополізації, створенню великої кількості суб'єктів господарювання, фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб (підприємств), як показнику розвитку економіки, основна мета яких є досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

Суб'єкти господарювання в Україні, здійснюючи економічну діяльність у сфері природокористування досить часто нехтують ресурсами природи та демонструють переважно споживацьке відношення до них. Кількість адміністративних правопорушень, вчинених юридичними особами, з кожним роком збільшується з року в рік. За таких умов, охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян в дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством стають основними завданнями держави.

Проблема притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності полягає, зокрема в доведенні наявності вини. Суб'єкти господарювання в Україні здійснюючи економічну діяльність взаємодіють із природою тим чи іншим чином впливають на навколишнє природне середовище та на його ресурси. Частіше за все даний вплив є досить шкід-

[1] Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

© Петрова І.Г., 2013

ливим як для самих природних ресурсів та навколишнього середовища так і для людини, чиє життя, здоров'я та благополуччя безпосередньо залежить від стану навколишнього природного середовища. При цьому суб'єкт господарювання переважно керується власними економічними інтересами, нехтуючи право природи до самовідновлення. Окремою проблемою постає наявність вини юридичної особи, як суб'єктивної сторони складу правопорушення для можливості притягнення її до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення у сфері природокористування.

Дослідженням даної проблематики займалися такі вчені як: В. Андрєйцев, Д. Бахрах, О. Колбасов, Д. Лук'янець, Ю. Шемшученко та деякі інші.

Метою статті є висвітлення поняття вини юридичних осіб як основної ознаки суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Правопорушення у сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища посягають на особливі суспільні відносини у сфері охорони конституційного права громадян на безпечне довкілля, а також на відносини з охорони, використання, збереження і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання й усунення негативного впливу господарської та іншої діяльності людини на навколишнє природне середовище, збереження генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій, а також природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною.

Склад адміністративного правопорушення у сфері природокористування, вчиненого юридичною особою складається з чотирьох наступних елементів: суб'єкта правопорушення у сфері природокористування (в нашому випадку юридична особа), об'єкта, суб'єктивної та об'єктивної сторони правопорушення.

Визначення суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення у сфері природокористування, вчиненого юридичною особою, має велике юридичне значення, оскільки суб'єктивна сторона є обов'язковим елементом складу будь-якого адміністративного правопорушення і становить собою відповідну сукупність ознак, що якісно характеризують відношення особи-правопорушника до вчиненого нею суспільно шкідливого, протиправного діяння та до наслідків ним спричинених, тобто психічне ставлення суб'єкта до вчиненого антигромадського діяння [1, с. 283]. Особливу цікавість для нас являє вина юридичної особи, як колективного утворення що характеризує її відношення до вчиненого правопорушення.

До ознак, які характеризують суб'єктивну сторону адміністративного правопорушення, належать вина, мотив і мета, які тісно пов'язані між собою, проте їх зміст і значення при вчиненні окремого правопорушення не є однаковими.

Основною, обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення виступає вина, адже за її відсутності настання адміністративної відповідальності та застосування адміністративного стягнення не вбачається можливим.

Сьогодні серед науковців-адміністративістів не існує єдиного погляду щодо вини, як ознаки суб'єктивної сторони, оскільки значна кількість вчених- правників взагалі заперечують проти обов'язковості наявності суб'єктивної сторони у складі адміністративного правопорушення, вчиненого юридичною особою. Основною причиною цього вони вбачають відсутність у юридичної особи розуму та психічного ставлення щодо вчинених ним діянь [2, с. 99], що, в свою чергу, унеможливлює застосування до юридичної особи класичного підходу до розуміння поняття «вини».

В основу попереднього КУпАП, що був прийнятий у 1971 р., було покладено так звану теорію «заподіяння шкоди», яка також не враховувала вину юридичної особи за вчинення нею адміністративного правопорушення [3, с. 29]. Факт неможливості застосування поняття «вини» до юридичної особи пояснюється тим, що дане поняття формувалося для фізичної особи і визначалося, як негативне психічне ставлення особи до соціальних цінностей та норм соціальної поведінки [4] та «психічне ставлення особи до власної протиправної поведінки та її наслідків». Складовими елементами такої протиправної поведінки є такі поняття як «інтелект» та «воля».

Прихильниками даної теорії в якості приводу для притягнення до відповідальності пропонується ідея відповідальності «без вини». Ця ідея була відверто запозичена з норм цивільного права, відповідно до яких цивільно-правова (майнова) відповідальність не завжди накладається за умов вини, а в залежності від фактично завданих збитків [5].

Вина юридичних осіб, безсумнівно, має свою особливу природу та виступає як складне соціально-психологічне явище, як вина всього колективу, а не тільки окремого його працівника [6, с. 209–241].

Встановлення вини, як елемента складу адміністративного правопорушення дозволяє розмежовувати випадки, за яких невиконання юридичною особою власних обов'язків було наслідком обставин, що не залежать від неї, і вона не підлягає притягненню до відповідальності та випадки, за яких особа, що винна у вчиненні правопорушення має нести відповідальність.

Юридична особа має власний суб'єктивний інтерес та волю. Варто зазначити, що існують різні концепції щодо визначення вини юридичної особи. Вину юридичної особи можна ототожнювати з виною конкретного працівника, так і з виною органів юридичної особи, при чому вина працівника є необхідною умовою вини юридичної особи, а вина юридичної особи може бути наслідком вини працівника [7, с. 230].

Така позиція дає можливість виділити дві форми вини юридичних осіб, які виникають через дії фізичних осіб: по-перше, фізична особа усвідомлює протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачає

її шкідливі наслідки та вчиняє їх; по-друге, фізична особа не усвідомлює, що її дії чи бездіяльність призведе до вчинення юридичною особою протиправного діяння, вчиняє таке діяння, хоча повинна була усвідомити характер свого діяння і могла передбачити настання шкідливих наслідків для навколишнього природного середовища.

Отже, дії юридичної особи завжди зумовлені діями людей, які входять до її складу, а у формах вини відбивається психічне ставлення особи до елементів об'єктивної сторони складу правопорушення у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Встановлення вини юридичної особи може безпосередньо залежить від вини посадової особи або може бути обумовлена виною посадової особи, дії якої і сприяли вчиненню протиправного діяння, за яке юридична особа несе відповідальність [8].

Окремі вчені при визначенні вини юридичної особи відштовхуються від поняття вини фізичної особи, під якою розуміють відношення особи до вчиненого діяння та до наслідків, що настали, при цьому вина розглядається в формі умислу та необережності [9, с. 278]. Вину ж юридичної особи розглядають як її суб'єктивне ставлення до будь-чого. Цей підхід не залишений без певного сенсу, адже дійсно, вина юридичної особи в чому б вона не полягала, це завжди суб'єктивне її ставлення до вчиненого проступку. Проте, слід відмітити, що категорія «суб'єктивне ставлення» не є рівнозначним категорії «психічне ставлення». Взагалі-то досить складно сприймати буквально останню категорію, щодо будь-якого колективного утворення. Наявність вини юридичної особи є наслідком самостійності волі юридичної особи. Слід зазначити, що юридична особа наділена власною суб'єктивною свідомістю. А отже, з цього випливає висновок, що визначення поняття «вини» юридичної особи буде якісно відрізнятися від визначення поняття «вини» фізичної особи.

Поняття вини юридичної особи при вчиненні адміністративного правопорушення у сфері природокористування можна визначити і як колективну вину осіб, що складають юридичну особу. У межах даного підходу виокремилося декілька самостійних теорій. Відповідно до першої, так звана «теорія злагодженості воль окремих індивідів» вина юридичної особи визначається як колективна вина осіб, з яких складається дана юридична особа, Колективна вина складається в процесі прийняття колективного рішення більшістю голосів, шляхом голосування або ж домовленості. Одним з прихильників даної теорії В.І.Димченко визначав вину юридичної особи як «недостатню організованість та злагодженість організації» та вводив поняття «дефект організації», а в якості причини даного дефекту називав недостатність зусиль даного організаційного утворення, або ж фізичних осіб [10, с. 10]. Дійсно, вина юридичної особи в адміністративно-правових відносинах природокористування неможливо відділити від її колективу. В якості джерела вини організації слід виокремити винну дію або бездіяльність фізичних осіб, що відповідно до законодавства не можуть нести відповідальність за власні дії. Отже, варто

погодитися з вченим, що юридична особа несе відповідальність за власну вину і в разі провини окремих працівників, за умов коли їх вина не може бути встановлена та доведена [10, с. 10]. До того ж доказуванню слід піддавати вину всіх працівників, які вчиняють дії або виступають від імені юридичної особи в цілому [11, с. 13]. Таким чином в даному випадку, вина юридичних осіб проявляється через психічне ставлення її колективу до вчиненого ним протиправного винного діяння.

Крім того, існує комплексне розуміння вини юридичної особи, включаючи в себе об'єктивні та суб'єктивні підходи.

Об'єктивна вина – це вина юридичної особи, що залежить від самого характеру протиправного діяння юридичної особи, це така вина, яка обумовлена об'єктивною стороною складу адміністративного правопорушення [12, с. 728].

Виходячи з такої позиції, вина юридичної особи при вчиненні адміністративного правопорушення у сфері природокористування характеризується завідомо протиправним характером вчиненої дії чи бездіяльності, невиконанням встановлених законом порядку управління у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Суб'єктивна вина, в свою чергу, являє собою відношення юридичної особи в особі її представників (посадових осіб, працівників і т.ін.) до вчиненого нею протиправного діяння [12, с. 728].

Поєднання об'єктивного та суб'єктивного елементів вини створюють загальне поняття вини юридичної особи як ознаки вчиненого нею правопорушення та його юридичного складу.

Таким чином, для встановлення вини юридичної особи, при притягненні її до адміністративної відповідальності у сфері природокористування в Україні, слід, насамперед, визначити, чи є її протиправне діяння наслідком дій (бездіяльності) фізичних осіб – представників юридичної особи (її посадових осіб, працівників і т.ін.).

Вину юридичної особи можна визначити як психічне ставлення її представників (посадових осіб, працівників і т.ін.) до причинно-наслідкового зв'язку між їхніми діями (бездіяльністю) та протиправним діянням юридичної особи [13, с. 121], що завдають шкоди природним ресурсам.

Однак, крім цього, необхідно враховувати, що від імені юридичної особи можуть виступати лише ті працівники, діяльність яких безпосередньо чи опосередкованого пов'язані із вчиненням протиправної дії чи бездіяльності.

Юридична особа залежить від дій своїх працівників, тому вину юридичної особи слід розглядати як зв'язок з виною її посадових осіб. У свою чергу, посадова особа має усвідомлювати протиправний характер дій юридичної особи і те, що ці дії є наслідком її власних дій. І тому для визначення вини юридичної особи важливе значення буде мати не оцінка дій фізичної особи, яка входить до складу юридичної особи, а оцінка того, яким чином дії фізичної особи впливають на дії саме юридичної особи та характер таких дій.

Юридична особа визнається винною у вчиненні адміністративного правопорушення у сфері природокористування, якщо буде встановлено, що посадова особа, яка діяла як представник юридичної особи або наділена представницькими повноваженнями чи повноваженнями приймати рішення, вчинила правопорушення у сфері природокористування в інтересах юридичної особи. При цьому у неї була можливість дотриматися правила, але не були вжиті всі заходи які від неї залежали, що у результаті призвело до порушення природоохоронних норм, які передбачають адміністративну відповідальність.

Отже, враховуючи все вищевикладене пропонуємо наступне визначення вини юридичної особи за вчинення правопорушень у сфері природокористування як психічне відношення особового складу (колективу) юридичної особи до вчинення нею правопорушення у сфері природокористування, що зумовлює причинно-наслідковий зв'язок між її діями та наслідками.

Список літератури:

1. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.

2. Бахрах Д.Н. Субъекты советского административного права / Д.Н. Бахрах. – Свердловск, 1985. – 168с.

3. Мамутов В.К. Предприятие и материальная ответственность / В.К. Мамутов, В.В. Овсиенко, В.Я. Юдин. – К. : Наук. думка, 1971. – 191 с.

4. Вина в советском уголовном праве : Монография / Рарог А.И.; Науч. ред. : Здравомыслов Б.В. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1987. – 186 с.

5. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. / Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

6.Матвеев Г.К. Основания гражданско-правовой ответственности / Г.К. Матвеев. – М. : Юрлитиздат, 1970. – 218 с

7. Гражданское право Украины : Учебник. Часть 1 / Пушкин А.А., Самойленко В.М., Шишка Р.Б. и др. / Под ред. А.А. Пушкина и В.М. Самойленко. – Х. : Основа, 1996. – 422 с.

8. Викторов И. Административная ответственность юридических лиц / И. Викторов // Законность. – 2001. – №. 6. – С. 12–13.

9. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации : учебник / Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. – М. : Зерцало, Теис, 1996. – 278 с.

10. Дымченко В.И. Административная ответственность организаций : автореферат дис. … канд. юр. наук / В.И. Дымченко. – Свердловск : Свердловский юридический институт. – 1983. – 17 с.

11. Петров М.П. Административная ответственность организаций (юридических лиц) : автореф. дис. …. канд. юр. наук / М.П. Петров. – Саратов, 1998. – 17 с.

12. Козлов Ю.М. Административное право : Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 1999. – 728 с.

13. Лук'янець Д.М. Про вину юридичних осіб у сфері адміністративної відповідальності / Д. М. Лук'янець // Право України. – 1999. – № 11. – С. 117–122.

В статье исследуются теоретические и практические особенности определения вины юридических лиц как основного признака субъктивной стороны административного правонарушения в сфере природопользования.

Юридическое лицо, вина юридического лица, административная ответственность за правонарушеня в сфере природопользования.

The article examines the theoretical and practical problems of determining the guilt of legal entities as the main feature subktivnoy an administrative offense in the sphere of nature.

Legal person, entity wine, administrative responsibility for offenses in the sphere of nature.

УДК 342.95:351.743

РОЛЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН НА ЗВЕРНЕННЯ ДО ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Т.М. ТКАЧОВА, ***здобувач*** [1]**,**
Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті аналізується роль органів внутрішніх справ як складової системи державних правоохоронних інституцій виконавчої влади в забезпеченні реалізації громадянами закріпленого Конституцією України права на звернення. Визначено шляхи подальшого реформування органів внутрішніх справ у напрямі підвищення ефективності їх роботи зі зверненнями громадян.

Звернення громадян, правоохоронна діяльність, органи внутрішніх справ, міліція, управлінські відносини.

Уважне ставлення до звернень громадян є невід'ємним атрибутом демократичної, соціально-орієнтованої, правової держави. «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення чи особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» – це конституційне положення, зафіксоване у ст. 40 Основного Закону України, забезпечує громадянам право на звернення не лише декларативно, а й закладає реальні можливості для відстоювання їхніх прав і законних інтересів і відновлення їх у разі порушення. Крім того, право громадян на звернення забезпечує їх можливість брати участь в управлінні державними і громадськими справами, впливу на поліпшення роботи органів державної влади і самоврядування, підприємств, установ і організацій.

Актуальність цієї проблематики обумовлено тим, що важливою умовою прогресивного розвитку й функціонування будь-якої демократичної держави є насамперед забезпечення законності й суворе дотримання цього принципу всіма без винятку суб'єктами суспільства та всіма державними органами та їх посадовими особами, а також подальше зміцнення гарантій захисту прав людини та їх охорона. Органам внутрішніх справ у системі державних органів, покликаних захищати права та свободи людини та громадянина належить одне із провідних місць. І правозахисні функції міліції, як і функції інших органів, у даний період не повинні послаблятися. Механізм практичного виконання міліцією покладених на неї чинним законодавством завдань потребує

[1] Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

© Ткачова Т.М., 2013

постійного вдосконалювання шляхом бездоганного застосування чинних правових норм, усунення прогалин і протиріч у законодавстві, прийняття нових норм, що уточнюють і розширюють компетенцію органів внутрішніх справ щодо забезпечення конституційного зафіксованого права всіх громадян направляти звернення.

Багатоаспектний характер правової проблематики реалізації громадянами права на звернення постійно підтримує увагу до неї як широких верств громадськості, так і наукової спільноти. Важливий науковий внесок у дослідження теоретико-правових питань і практичних аспектів організації роботи зі зверненнями громадян як засобу забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні зробили такі вітчизняні науковці, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко, В.О. Шамрай, В.К. Шкарупа та ін. Окремі аспекти проблематики звернень громадян до органів внутрішніх справ досліджували І.Л. Бородін, І.О. Грибок, Т.О. Гуржій, І.С. Ковальчук, О.В. Кузьменко, І.І. Сіліч, В.П. Тарануха, М.М. Тищенко, Є.О. Шевченко та інші вчені. Їх увагу здебільшого було зосереджено на аналізові інституційних аспектів звернень громадян з погляду науки матеріального та процесуального адміністративного права. Однак, незважаючи на активізацію наукових досліджень з цієї проблематики, багато питань у цій сфері залишаються ще дискусійними. Це стосується, насамперед, визначення ролі органів внутрішніх справ у забезпеченні реалізації конституційного права людини і громадянина направляти звернення до органів державної влади, що є новим, недостатньо вивченим напрямом наукового пошуку.

З огляду на викладене, **метою** цієї статті є дослідження питань щодо ролі й місця органів внутрішніх справ у реалізації конституційно права громадян на звернення до органів державної влади.

Громадяни постійно вступають у різноманітні за своїм змістом правові відносини з державними органами, посадовими особами, в тому числі представниками влади. Як підкреслюють з цього питання Л.А. Нудненко та Н.Ю. Хаманьова, послідовний розвиток і зміцнення демократичних засад у житті країни тісно пов'язані з розширенням можливостей громадян брати участь в управлінні справами держави та суспільства. Важлива роль у цьому сенсі належить праву громадян на направлення звернень [1, с. 5]. Також слід погодитися із І.І. Сілічем, який зауважує, що у цілому, право на звернення становить основу відносин між громадянами та органами держави, їхніми посадовими особами, оскільки саме за допомогою звернень необхідна інформація доводиться до відома останніх [2, с. 14]. На нашу думку, звернення громадян водночас постають юридичним фактом, що слугує підставою для виникнення відповідних адміністративно-правових (в тому числі процесуальних) відносин з органами державної влади. При цьому найбільш поширеними є відносини

громадян з правоохоронними органами, і цим обумовлено наявність взаємних прав і обов'язків, які підкріплюються відповідними гарантіями.

Правоохоронні органи, з одного боку, покликані виконувати вимоги законів, що закріплюють права та свободи людини, з другого, –наділені відповідними розпорядчими повноваженнями, в тому числі правом розробляти і приймати підзаконні акти нормативного характеру, націлені на регулювання «технологій» реалізації прав і свобод громадян [3, с. 3]. Одним із найважливіших елементів правоохоронної системи є міліція – державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань (ст. 1 Закону України «Про міліцію) [4]. Міліція є найбільшим підрозділом ОВС, тому переважна більшість норм згаданого Закону стосуються всіх їх підрозділів. Щодо поняття «органи внутрішніх справ», слід, на нашу думку, взяти за основу формулювання, що наводить С.М. Тимченко: «органи внутрішніх справ – це правоохоронні органи державної виконавчої влади, підлеглі Міністерству внутрішніх справ України, що забезпечують дотримання законності і правопорядку, боротьбу зі злочинністю, захист від протиправних посягань на здоров'я, права і свободи громадян, власність, навколишнє середовище, інтереси суспільства і держави» [5, с. 145].

У сучасних умовах становлення української держави, коли відбувається посилення соціальної функції органів внутрішніх справ (далі – ОВС), суттєво зростає їх значення не лише як засобу захисту прав і свобод, а й забезпечення їх. Окремим напрямом у організації роботи ОВС є забезпечення особистого прийому громадян керівниками усіх рівнів та розгляд заяв і звернень громадян, підтримання ділових зв'язків із засобами масової інформації. При цьому забезпечення участі ОВС у реалізації права громадян на звернення здійснюється як у правозастосовній діяльності, так і нормотворчій, що є невід'ємною частиною системи правового регулювання. Так, нормативна регламентація цього напряму роботи ОВС здійснюється на підставі норм Конституції України та Закону «Про звернення громадян» [6], а також інших ухвалених на загальнодержавному рівні управління нормативно-правових актів, положення яких деталізуються й низкою відомчих актів – зокрема, наказів Міністерства внутрішніх справ України.

Для того, щоб приписи, зафіксовані у нормативно-правових актах, якими врегульовано компетенцію органів виконавчої влади, в тому числі ОВС, не лише втілювалися у життя, а й слугували посиленню правозахисного впливу міліції щодо реагування на звернення, потрібна наявність відповідного правового механізму. За визначенням, що пропонує В.П. Таранухa, механізм правового регулювання суспільних відносин, які виникають у зв'язку із реалізацією права громадян на звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових (службових) осіб, – це сукупність правових засобів, за

допомогою яких поведінка суб'єктів цих суспільних відносин приводиться у відповідність до вимог і дозволів, що містяться в нормах адміністративного права [7, с. 11].

Беручи до уваги це формулювання, зазначимо, що для оцінки ефективності адміністративно-правового механізму реалізації громадянами права на звернення до ОВС найбільш суттєве значення мають не стільки детальна регламентація за допомогою численних норм права організації роботи зі зверненнями громадян, скільки ступінь довіри населення до міліції. В руслі нашого дослідження подібний адміністративно-правовий механізм має розглядатися в контексті ролі ОВС як державної владної структури у забезпеченні конституційно зафіксованого права громадян на звернення. Втім, про недосконалість правозахисного механізму забезпечення реалізації громадянами їхніх прав і свобод свідчить орієнтація певної частини населення на неправові способи захисту своїх прав і свобод. Як стверджує М.І. Хавронюк, значна частина населення при вирішенні питань особистої безпеки, захисту своїх прав і свобод схильна не довіряти міліції та іншим правоохоронним органам (опитування, проведені у червні 1998 р., засвідчили, що міліції довіряють лише 34% населення) [8, с. 5].

В управлінні взаємодії з громадськістю Урядового контактного центру зазначають, що упродовж 11 місяців 2012 р. на урядову телефонну «гарячу лінію» та через Інтернет звернулося 8813 заявників із питань, що стосується компетенції МВС (8403), департаменту ДАІ МВС (394), департаменту Державної служби охорони МВС (16) [9, с. 6].

Дійсно, така динаміка звернень до органів влади останнім часом зумовлена певним зростанням кількості порушень законів (зокрема, конституційних прав громадян), посиленням криміногенної ситуації в країні, кризовими політичними й економічними явищами в житті суспільства. Як справедливо зауважує І.С. Ковальчук, на жаль, самі органи виконавчої влади й місцевого самоврядування та їх посадові особи часто не є зразком законослухняної поведінки, через що громадянам доводиться шукати шляхи захисту від незаконних рішень і дій [10, с. 1]. В умовах сьогодення, коли значна частина людей живе за межею прожиткового мінімуму або навіть за межею бідності, громадяни не мають можливості звернутися по захист до адвокатури, суду, бо для цього необхідні кошти. Не завжди реагують належним чином на звернення громадян посадові особи інших органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, не завжди чітко виконують свої службові обов'язки працівники правоохоронних органів та різних контролюючих служб. Зміни в законодавстві, відсутність належної правової обізнаності громадян, а також деякі інші чинники змушують громадян звертатися по захист своїх прав до інших державних структур, а найчастіше – до органів прокуратури. Адже, як наводить О. Нєстєрова, такий стан справ «…негативним чином впливає на авторитет державних органів, призводить до порушення конституційних прав і свобод громадян та

юридичних осіб, а це у свою чергу – до надходження численних скарг до органів прокуратури» [11, с. 42]. За цих обставин виникає об'єктивна вимога подальшого підвищення у суспільстві ролі ОВС (міліції) як гаранта прав людини, удосконалення діяльності всіх її підрозділів.

З урахуванням того, що органи внутрішніх справ серед інших правоохоронних структур держави (Прокуратури України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України тощо) посідають особливе, не лише не відособлене місце, але й є найбільш відкритими для населення, це наближає їх до громадськості значно більше, аніж інші державні органи. З метою посилення такої співпраці міліції з населенням відповідними підрозділами органів внутрішніх справ зі зв'язків з громадськістю вживається заходів щодо підтримання постійної взаємодії з громадянами шляхом роз'яснення їм чинного законодавства як індивідуально під час особистого прийому керівництвом ОВС, так і через пресу, радіо й телебачення.

У випадках звернення громадянина з приводу порушення його прав органами внутрішніх справ здійснюється перевірка фактів, викладених у зверненні, й за потреби вживаються відповідні правозахисні заходи. Відповідно до положень Закону України «Про звернення громадян» (ст. 29) встановлено, що «нагляд за дотриманням законодавства про звернення громадян здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами, відповідно до наданих їм чинним законодавством повноважень, вони вживають заходів до поновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян, притягнення порушників до відповідальності» [**Error! Bookmark not defined.Ошибка! Закладка не определена.**].

Як зазначає І.О. Грибок, зміст положень Конституції України дає підстави стверджувати про об'єктивну потребу у формуванні принципово нових засад взаємовідносин органів виконавчої влади з фізичними та юридичними особами, що спричиняє необхідність оновлення галузевого законодавства, яке регламентує стосунки між зазначеними суб'єктами [12, с. 3]. Отже, будучи правоохоронним органом, який опікується забезпеченням особистої безпеки громадян, захистом їх прав і свобод, законних інтересів, запобіганням правопорушенням та їх припиненням, охороною і забезпеченням громадського порядку, міліція водночас покликана брати участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприянні у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

Міністерством внутрішніх справ України протягом останнього часу здійснено низку практичних заходів щодо перебудови роботи зі скаргами, забезпечення надійної охорони прав і законних інтересів громадян. Інформація, викладена громадянами у заявах і повідомленнях про злочини, що вчинені або готуються, стала більш активно використовуватись для виявлення і розкриття злочинів, розшуку осіб, які

їх вчинили, а також загалом поліпшення діяльності правоохоронних органів щодо боротьби з правопорушеннями. Стан роботи зі скаргами громадян в ОВС постійно аналізується як у центральному апараті, так в територіальних органах і підрозділах, а результати цієї роботи є предметом постійної уваги з боку Громадської ради МВС.

Слід зазначити, що гласність у діяльності ОВС запроваджується дедалі ширше. Матеріали за фактами порушень прав громадян постійно публікуються у пресі. Поряд із випадками, коли окремі скарги не дістають правильного вирішення на місцях, є випадки, коли громадяни протягом тривалого часу змушені звертатись до головних управлінь МВС в областях. Тому Міністром внутрішніх справ України запропоновано якомога ширше використовувати засоби масової інформації для виховання у громадян поважного ставлення до закону. Зокрема, працівники міліції у виступах у пресі, по радіо і на телебаченні повинні більше уваги приділяти роз'ясненню законодавства про порядок розгляду звернень громадян.

Проте з огляду на визначений Концепцією адміністративної реформи в Україні пріоритет переорієнтації діяльності центральних органів виконавчої влади із суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних управлінських послуг громадянам та юридичним особам, а також забезпечення дії принципу верховенства права [13] навряд чи можна розглядати вказані тенденції як свідчення початку переорієнтації Міністерства внутрішніх справ і підпорядкованих йому органів і підрозділів міліції із суто поліцейської (каральної) системи на правоохоронну та правозахисну діяльність. Таку переорієнтацію було розпочато ще задовго до ухвалення Концепції адміністративної реформи, і вона триває вже приблизно з середини 1950-х рр. XX ст., але в умовах демократичної незалежної України це набуває особливо виразного характеру. Безперечно, якщо відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, то діяльність усіх державних органів, включаючи й ОВС, не може не мати правозахисної спрямованості.

Для ОВС забезпечення реалізації конституційно права громадян на звернення є комплексною діяльністю, та водночас – і органічною складовою всіх завдань, що покладено законом на міліцію. Отже, роль ОВС у забезпеченні реалізації конституційно права громадян на звернення, на нашу думку, проявляється у такому: по-перше, як складова системи органів виконавчої влади, ОВС (міліція) сприяє виконанню вимог законів та інших підзаконних нормативно-правових актів, якими врегульовано порядок роботи зі зверненнями громадян до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; по-друге, відомчі нормативно-правові акти, що ухвалюються на галузевому рівні Міністерством внутрішніх справ України з питань організації роботи зі зверненнями громадян та їх особистого прийому керівництвом ОВС ґрунтуються на вимогах ухвалених на загальнодержавному рівні законів і

інших нормативних актів, якими зафіксовано загальні засади визначення й гарантування прав і свобод, а також встановлено загальні положення щодо відповідальності громадян; по-третє, забезпечення органами внутрішніх справ виконання законодавства про звернення громадян відбувається у їх тісній взаємодії з іншими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері реалізації прав та свобод громадян.

Таким чином, держава і суспільство мають бути заінтересовані у найповнішому утвердженні прав і свобод людини, їх юридичному забезпеченні, оскільки вони слугують не лише особистим інтересам кожного з нас, але і мають спрямованість на організацію нормального життя суспільства, здійснення прогресивних перетворень. Водночас, соціальні, організаційні, фінансові, правові чинники, інтенсивний розвиток нових суспільних відносин, становлення елементів правової держави передбачають реформування органів внутрішніх справ. Отже, реформування системи і структури органів внутрішніх справ відповідно до новел, що містяться в останніх законопроектах про внесення змін до Конституції України, має бути спрямовано на подальше вдосконалення діяльності міліції загалом із забезпечення безперешкодної реалізації прав громадян, на більшу доступність звернень до неї кожної людини за захистом своїх прав і свобод. Це реформування обумовлено необхідністю перетворення правоохоронців на надійну опору для населення, зміцнення довіри до міліції та підвищення її авторитету серед громадян. Тільки за цих умов органи внутрішніх справ можуть стати не формально задекларованим, а реальним гарантом прав людини і громадянина.

Список літератури:

1. Нудненко Л.А. Новый закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки / Л.А. Нудненко, Н.Ю. Хаманева // Государство и право. – 2007. – № 3. – С. 5–12.

2. Сіліч І.І. Гарантії забезпечення прав і свобод громадян в адміністративному процесі : автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Сіліч Іван Іванович; Харківський нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2008. – 19 с.

3. Діхтієвський В.П. Захист прав, свобод та законних інтересів громадян України у процесі здійснення правоохоронної діяльності : моногр. / [Діхтієвський В.П., Бесчастний В.М., Філонов В.П., Філонов О.В., Коваль М.В., Кременовська І.В., Субботін В.М.]: за заг. ред. д.ю.н., проф. В.П. Діхтієвського. – Донецьк : Вид-во «Ноулідж» (Донецьке відділення), 2009. – 219 с.

4. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. за № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

5. Тимченко С.М. Судові та правоохоронні органи України: Навчальний посібник / Сергій Михайлович Тимченко. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 304 с. – ISBN 966-8568-17-6.

6. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Голос України. – 1996. – 22 жовтня. – № 199 (1449). – С. 10–11.

7. Тарануха В.П. Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади: автореф. дис. … канд. юрид.

наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Тарануха Віра Петрівна; Національна академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2003. – 19 с.

8. Конституція України: офіційний текст: Науково-практичний коментар : навч. посіб. / авт.-упоряд. М.І. Хавронюк. – К. : Парламент. вид-во, 1999. – 544 с. – ISBN 966-611-015-6.

9. Кокіна В. Як міліція захищає права громадян / Валентина Кокіна // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 233. – 18 грудня. – С. 6.

10. Ковальчук І.С. Організаційно-правові проблеми розгляду звернень громадн і юридичних осіб в органах прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 – 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Ковальчук Інна Сергіївна; Одеська національна юридична академія. – О., 2008. – 20 с.

11. Нєстєрова О. Робота зі зверненнями громадян та народних депутатів / О. Нєстєрова // Вісник прокуратури. – 2007. – № 2 (68). – С. 37–42.

12. Грибок І.О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Грибок Ігор Олегович; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2005. – 17 с.

13. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.

В статье анализируется роль органов внутренних дел как составляющей системы государственных правоохранительных институций исполнительной власти в обеспечении реализации гражданами закрепленного Конституцией Украины права на обращения. Определены пути последующего реформирования органов внутренних дел в направлении повышения эффективности их работы с обращениями граждан.

Обращения граждан, правоохранительная деятельность, органы внутренних дел, милиция, управленческие отношения.

In article is analyzed the role of organs of internal affairs as a making system of state law-protect institutions of executive power in providing of realization by the citizens of fastened by Constitution of Ukraine rights to the appeals. The paths of subsequent reformation of organs of internal affairs are definite in the direction of rise of efficiency of their work with the appeals of citizens.

Appeals of citizens, law-protect activity, organs of internal affairs, militia, administrative relations.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 343.31

ПОМИЛКА У ПОТЕРПІЛОМУ ТА ЇЇ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЗНАЧЕННЯ (НА ПРИКЛАДІ ЗЛОЧИННИХ ПОСЯГАНЬ НА ПРЕДСТАВНИКІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ЗВ'ЯЗКУ З ВИКОНАННЯМ НИМИ СЛУЖБОВИХ ЧИ ГРОМАДСЬКИХ ОБОВ'ЯЗКІВ)

І.І. ДАВИДОВИЧ, ***кандидат юридичних наук,***
Київський національний університет імені Т.Г. Шевченка[1]

Статтю присвячено питанням впливу фактичної помилки у потерпілому на кримінально-правову кваліфікацію злочинів, що вчиняються по відношенню до представників публічного управління у зв'язку з виконанням ними службових чи громадських обов'язків. Автор аналізує теоретичні та правозастосовчі підходи щодо кримінально-правового значення окремих проявів фактичної помилки та на основі цього формулює узагальнені правила кваліфікації відповідних кримінально-правових ситуацій.

Фактична помилка, публічне управління, потерпілий, кваліфікація злочинів.

Існування будь-якого суспільства неможливо без управління. Термін «управління» (латинською мовою – *regere*, англійською – *control, management*, французькою – *administration*, німецькою – *Regierung*) у буквальному розумінні означає діяльність з керівництва чимось [1, с. 23]. З позицій кібернетики управлінський процес дістає вияв практично у будь-якій сфері живої або неживої природи і концентрується у трьох глобальних управлінських системах: механічній, біологічній і соціальній. Залежно від цього виділяють й три основні види управління: технократичне – управління технікою, механізмами, машинами; біологічне – управління живими організмами рослин і тварин; соціальне – управління людьми та їх колективами [5, с. 10]. Соціальне управління є предметом вивчення різних наук, в тому числі науки адміністративного права. Як правило, науковці у цій галузі під управлінням розуміють вид вольової діяльності, вираженої у цілеспрямованому й організуючому впливі, здійснюваному з метою забезпечення узгодженості й впорядкованості спільних дій людей та їх колективів в інтересах ефективного розв'язання завдань, що стоять перед ними [5, с. 13].

Зважаючи на важливість управлінської діяльності, держава бере під посилену охорону суб'єктів, які від її імені здійснюють відповідні функції у

© Давидович І.І., 2013

суспільстві. Чільне місце у системі заходів державного захисту представників публічного управління та їх близьких родичів від посягань на їх життя, здоров'я і власність, посідають кримінально-правові заходи. Кримінально-правова охорона безпеки осіб, які виконують владні повноваження, пов'язана із існуванням у чинному Кримінальному кодексі України (далі – КК) значної кількості норм відповідного змісту. До них, зокрема, слід віднести ст.ст. 342–352 КК. Обов'язковою ознакою юридичних складів злочинів, передбачених відповідними статтями, є так званий «спеціальний потерпілий» - державний чи громадський діяч (ст.ст. 343, 346), народний депутат або депутат місцевих рад (ст. 351), представник влади (ст.ст. 342, 349), працівник правоохоронного органу (ст.ст. 342, 343, 345, 347–349), член громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а також військовослужбовець (ст.ст. 342, 348), державний виконавець (ст. 342), працівник державної виконавчої служби (ст. 343), уповноважена особа Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ст. 342), службова особа (ст.ст. 350, 352), громадянин, який виконує громадський обов'язок (ст.ст. 350, 352), близькі родичі або близькі вказаних управлінців.

У доктрині кримінального права завжди приділялась значна увага проблемам кримінально-правової охорони представників влади і громадськості, які виконують управлінські функції. У першу чергу необхідно відзначити праці відомих вітчизняних вчених М.І. Бажанова, В.Т. Дзюби, С.І. Дячука, П.С. Єлізарова, В.А. Клименка, В.О. Навроцького, В.В. Сташиса, М.І. Хавронюка, С.Д. Шапченка, С.С. Яценка та багатьох інших. Проте деякі питання, пов'язані з особливостями кваліфікації за ст. 342 – 352 КК, носять дискусійний характер і потребують подальшого дослідження.

Мета цієї публікації – визначити правила кримінально-правової оцінки дій суб'єкта, який при вчиненні злочинних посягань на представників публічного управління припускається помилки щодо спеціального статусу потерпілого.

У науковій літературі беззаперечною є думка про те, що злочини, юридичні склади яких передбачені ст. 342–352 КК, вчинюються лише з умисною формою вини. Зміст умислу у злочинах, склади яких сформульовані як формальні (тобто передбачених у ст.ст. 342, 344, 349, ч. 1 ст. 343, ч. 1 ст. 346, ч. 1 ст. 345, ч. 1 ст. 350 КК) або формально-матеріальні в тій частині, що не передбачають як обов'язковий компонент настання наслідків (ст. 348, ч. 2 ст. 343, ч. 2 і 4 ст. 345, ч. 2 ст. 346, ч. 2 ст. 350 КК), включає: 1) усвідомлення особою суспільно небезпечного характеру свого діяння (інтелектуальна ознака) та 2) бажання вчинити таке діяння (вольова ознака). У злочинах з матеріальним складом (ст. 347, 352, ч. 3 ст. 345, ч. 3 ст. 346, ч. 3 ст. 350 КК) та формально-матеріальним у «матеріальній» частині (ст. 348, ч. 2 ст. 343, ч. 2 і 4 ст. 345,ч. 2 ст. 346, ч. 2 ст. 350; ч. 2 ст. 343 КК), зміст вини включає: 1) усвідомлення особою суспільно небезпечного характеру свого діяння

(перша складова інтелектуального компонента); 2) передбачення суспільно небезпечних наслідків вчиненого діяння (друга складова інтелектуального компонента) та 3) бажання настання таких наслідків (вольова ознака).

Що стосується інтелектуальної ознаки вини, то у законодавчому формулюванні йдеться лише про психічне ставлення винного до вчиненого ним діяння та його наслідків (нагадаємо, що поняття окремих форм вини «прив'язане» у КК до конструкції злочинів з матеріальним складом). Водночас, у більшості наукових праць до змісту інтелектуального компоненту умислу включають не тільки усвідомлення фактичного змісту і соціального значення вчинюваної дії чи бездіяльності, а й усвідомлення винним так званих «факультативних ознак» складу злочину та характеру об'єкту [4, с. 172, 185–186; 13, с. 52]. Розглядаючи це питання, окремі вчені використовують як самостійну категорію поняття «обсяг вини». Наприклад, О.І. Рарог під обсягом вини розуміє сукупність психічного ставлення винного до всіх юридично значимих об'єктивних ознак. На його думку, обсяг вини складається із психічного ставлення до обставин, що характеризують об'єкт і об'єктивну сторону злочину, які: а) є конститутивними ознаками; б) мають кваліфікуюче значення; в) включені законом до кола обставин, що пом'якшують та обтяжують покарання [13, с. 55–56]. Цей науковець не включає до змісту вини усвідомлення ознак самої суб'єктивної сторони та ознак, що характеризують суб'єкта злочину. «Якщо мова йде про злочини з спеціальним виконавцем, – пише О.І. Рарог, – то умислом винного повинні охоплюватись не самі по собі додаткові ознаки суб'єкта, а характер порушених винним спеціальних обов'язків, які визначають специфічні ознаки самого діяння» [13, с. 62–63]. Дещо по-іншому вирішує питання про обсяг вини В.О. Якушин. Він вважає, що в рамках вини потрібно встановити відношення особи до таких ознак, які характеризують об'єкт злочину, його об'єктивну сторону, самого суб'єкта злочинної діяльності, та ознак суб'єктивної сторони співучасників (корисливий мотив співучасника, антидержавна мета його злочинних дій тощо) [15, с. 160]. На жаль, зі змісту вказаної роботи неможливо встановити, які саме ознаки суб'єкта і в яких випадках повинні усвідомлюватись винним: не зрозуміло, чи йде мова про ті ознаки, які визначають самого винного, чи про ознаки, які характеризують його співучасників. Якщо вірним є останнє, то з думкою В.О. Якушина можна погодитись. Формулюючи наше ставлення з приводу вказаної дискусії взагалі, зазначимо, що ми погоджуємось з С.Д. Шапченком, який вказує, що законодавче формулювання «умисна спільна участь… у вчиненні умисного злочину» вносить певні особливості у зміст умислу окремого співучасника порівняно з тими характеристиками, що передбачені у ст. 24 КК [10, с. 44]. Отже, розширення обсягу вини за рахунок психічного ставлення до ознак суб'єктивної сторони і суб'єкта злочину є можливим лише у випадках вчинення посягання двома або більше особами. Якщо «вивести за рамки» специфічну ситуацію зі співучастю, то зміст вини у

злочині, вчиненому одноособово, на нашу думку, повинен включати психічне ставлення винного до ознак об'єкту та об'єктивної сторони.

Враховуючи викладене, вважаємо, що інтелектуальна складова вини у посяганнях на представників публічного управління включає усвідомлення винним: а) специфічних ознак потерпілого; б) фактичної сторони своєї поведінки; в) того, що ця поведінка здатна завдати шкоду службовій чи громадській діяльності представника влади або громадськості, який здійснює управлінські функції, або особистій чи майновій безпеці цих осіб та їх близьких; г) того, що ця поведінка здійснюється у зв'язку з виконанням потерпілим службового або громадського обов'язку. У конкретних складах до змісту умислу треба відносити усвідомлення інших, специфічних для цих складів об'єктивних ознак. Наприклад, для кваліфікації дій винного за ст. 342 КК необхідним є усвідомлення обстановки вчинення злочину; суб'єктивна сторона складу злочину, передбаченого ч. 3 ст. 342 КК, повинна включати усвідомлення «явної незаконності» дій, до вчинення яких примушується потерпілий.

Зазначене вимагає певної конкретизації. Очевидно, окремого розгляду потребує питання про те, чи є необхідною умовою настання відповідальності за статтями, які передбачають посягання на представників влади і громадськості, усвідомлення винним специфічного статусу потерпілого. У літературі, як правило, вказується, що таке усвідомлення включається до змісту вини у складах злочинів, передбачених ст.ст. 342–352 КК України, і його відсутність виключає кваліфікацію дій винного за вказаними нормами. З цього приводу слід згадати і роз'яснення Пленуму Верховного Суду СРСР в п. 3 його постанови від 3 липня 1963 р. «Про судову практику в справах про застосування законодавства про відповідальність за посягання на життя, здоров'я і гідність працівників міліції і народних дружинників», в якому наголошувалось на тому, що для засудження особи за статтею, яка передбачає відповідальність за посягання на життя працівника міліції або народного дружинника, треба встановити «знання винним того, що ним здійснюється посягання на життя... саме працівника міліції або народного дружинника при виконанні або у зв'язку з виконанням ними обов'язків по охороні громадського порядку».

Водночас, стосовно окремих видів злочинів на практиці склався підхід, відповідно до якого при кваліфікації посягань, які в цілому беззаперечно визнаються умисними, по відношенню до певних характеристик потерпілого, зокрема до його віку, допускаються прояви необережної вини. Наприклад, в абз. 1 п. 6 постанови Пленуму Верховного Суду України (далі – ППВСУ) від 7 лютого 2003 р. № 2 «Про судову практику в справах про злочини проти життя та здоров'я особи», роз'яснюється, що кваліфікуюча ознака «убивство малолітньої дитини» наявна тоді, коли винний достовірно знав, що потерпілий є малолітнім, або припускав це, або за обставинами справи повинен був і міг це усвідомлювати. Також, в п. 10 ППВСУ від 30 травня 2008 р. № 5 «Про

судову практику у справах про злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи» вказується, що кримінальна відповідальність за зґвалтування неповнолітньої чи малолітньої особи або насильницького задоволення статевої пристрасті щодо такої особи настає лише за умови, якщо винна особа усвідомлювала (достовірно знала чи припускала), що вчиняє такі дії щодо неповнолітньої або малолітньої особи, а так само, коли вона повинна була і могла це усвідомлювати». Роз'яснення подібного змісту наводиться і у постанові від 27 лютого 2004 р. № 2 «Про застосування судами законодавства про відповідальність за втягнення неповнолітніх у злочинну чи іншу антигромадську діяльність». В абз. 3 п. 4 зазначено: «… кримінальна відповідальність за вказані дії настає як у разі, коли доросла особа знала про неповнолітній вік втягуваного, так і тоді, коли за обставинами справи вона повинна була або могла про це знати». Тут можна звернути увагу на некоректність формулювання «повинна була *або* могла»: це вже навіть не прояв необережності (у законодавчому визначенні недбалості вказано, що особа «повинна була і могла»), а конструкція, подібна до казусу. Разом з тим, окремі теоретики вважають виправданим подібний правозастосочий підхід [4, с. 176].

Потрібно відзначити, що більшість науковців займають іншу позицію. Заперечуючи можливість інкримінування при вчиненні умисних злочинів таких обставин, про які особа не знала, хоча могла і повинна була знати, Г.А. Крігер писав: «Оскільки умисний злочин припускає усвідомлення особою суспільно небезпечного характеру свого діяння, то, напевне, всі обставини, які впливають на характер суспільної небезпеки, повинні бути відомі цій особі» [6, с. 7]. Подібні міркування, щоправда, лише з приводу ставлення до кваліфікуючих ознак у складі умисного злочину, висловлює О.І. Рарог. Він вказує, що стосовно кваліфікованих складів, усвідомлення підвищеної суспільної небезпеки діяння передбачає обов'язкове знання суб'єктом тих фактичних обставин, які і підвищують цю небезпеку [13, с. 130–131]. В.М. Кудрявцев пропонує правило кваліфікації, відповідно до якого особа, яка не усвідомлює будь-якої об'єктивної ознаки умисного злочину, має нести відповідальність за статтею про умисний злочин без вказаної ознаки; якщо така норма відсутня – то застосовується стаття про необережний злочин, який включає подібну ознаку; якщо немає і такої – стаття про необережний злочин без такої ознаки, а за її відсутності – в діях особи немає складу злочину [8, с. 155–156].

Поділяючи наведені вище міркування Г.А. Кригера, О.І. Рарога та інших науковців, вважаємо, що вчинення посягання щодо представника публічного управління або їх близьких за відсутності усвідомлення специфічних ознак потерпілого свідчить про те, що винний не усвідомлює особливостей об'єкта посягання, іншими словами не усвідомлює характеру суспільної небезпеки своєї поведінки. Отже, помилка щодо статусу потерпілого виключає відповідальність за ст.ст. 342–352 КК

України, незалежно від того, чи була така помилка сумлінною, чи ні. Кваліфікація подібних випадків, за наявності необхідних підстав, має здійснюватись за нормами, які передбачають злочини проти життя та здоров'я особи або злочини проти власності.

Тепер розглянемо питання про кваліфікацію випадків, коли винний, при вчиненні злочинного посягання на конкретного потерпілого, помилково вважає його представником публічного управління. Дане питання не розглядалося спеціально у науковій літературі. Підґрунтям для його дослідження є ті праці, в яких у загальній площині розглядались питання про правову оцінку дій суб'єкта при фактичній помилці, зокрема помилці в особі потерпілого, а також нечисленні роботи, які стосувались помилки у потерпілому саме при вчиненні специфічного виду злочинів – посягання на життя працівника міліції.

У науковій літературі неодноразово розглядалось питання про кваліфікацію дій суб'єкта, який вчиняє умисне вбивство з наміром позбавити життя особу чи її близьких родичів у зв'язку з виконанням цією особою службового і громадського обов'язку (йдеться про злочин, передбачений п. 8 ч. 2 ст. 115 КК), але припускається помилки і фактично заподіює смерть іншій людині, яка не наділена вказаними характеристиками. Переважна більшість авторів вважають, що кваліфікація скоєного за таких обставин має відбуватись за сукупністю злочинів – закінченого замаху на умисне вбивство при обтяжуючих обставинах та закінченого злочину «просте вбивство». Так, підтримуючи цей підхід, В.В. Сташис та М.І. Бажанов відмічають: «Якщо винний, бажаючи вбити потерпілого у зв'язку з ним службового або громадського обов'язку, помилково позбавляє життя іншу людину, яка такого обов'язку не виконувала, його дії необхідно кваліфікувати за ст. 17 та п. «в» ст. 93 як та ст. 94 за відсутності обтяжуючих обставин» [14, с. 30] (йдеться про норми КК 1960 р. – І.Д.) Варто відзначити, що подібної позиції рекомендував притримуватись Пленум ВСУ у постанові від 1 квітня 1994 р. № 1.

Інша група вчених вважає, що кваліфікація одного умисного вбивства, хай навіть за наявності помилки у потерпілому, не може відбуватись за правилами сукупності. Критикуючи такий варіант кваліфікації, С.В. Бородін вказує, що спроба вчинити вбивство з обтяжуючими обставинами в будь-якій стадії її розвитку є замахом на кваліфіковане вбивство. Відповідно за жодних умов така спроба не може бути кваліфікована як просте вбивство. До того ж подібна оцінка дає підстави стверджувати, що винний вчинив два злочини, в той час як фактично злочин один [2, с. 108].

Є і третій підхід – окремі науковці пропонують кваліфікувати вбивство з наміром позбавити життя особу чи її близьких родичів у зв'язку з виконанням цією особою службового і громадського обов'язку, пов'язане з помилкою у потерпілому, безпосередньо за п.8 ч. 2 ст. 115 КК, тобто як закінчене вбивства з інкримінуванням кваліфікуючої ознаки «у зв'язку з

виконанням обов'язку». Аргументи на підтвердження цієї позиції наводяться різні. Так, О.М. Попов стверджує, що в п. «б» ст. 105 КК РФ (відповідає п. 8 ч. 2 ст. 115 КК України – І.Д.), законодавець передбачає відповідальність за вбивство вчинене з певних мотивів – або з мотиву перешкоджання виконанню службового (громадського) обов'язку або з мотиву помсти за виконання такого обов'язку. Помилка в особі потерпілого не повинна впливати на кваліфікацію вчиненого, оскільки винний все одно діє з таких мотивів; саме мотив повинен знайти відображення у формулі кваліфікації [12, с. 164–165]. Обираючи в принципі такий же варіант оцінки вчиненого, В.О. Якушин та В.В. Назаров стверджують: «Справа в тому, що власне в кваліфікуючій ознаці «виконання службового чи громадського обов'язку» помилки немає, оскільки така ознака властива всім членам нашого суспільства. Помилка відбувається тільки у конкретному носії такої ознаки, а вони всі для кримінального права рівнозначні» [9, с. 48].

Наведені на користь третьої точки зору доводи нам видаються непереконливими. Перше і основне: з огляду на законодавче визначення закінченого злочину, діяння, яке його утворює, повинно містити усі ознаки складу злочину, передбаченого відповідною статтею Особливої частини КК. Якщо навіть погодитись з думкою О.М. Попова про те, що ознака «у зв'язку з виконанням потерпілим чи його близькими службової діяльності або громадського обов'язку» характеризує виключно мотив злочину, все одно є безперечним, що при позбавленні життя «сторонньої особи» відсутня принаймні одна ознака складу закінченого злочину – сам спеціальний потерпілий. Отже, немає підстав для інкримінування винному закінченого умисного вбивства з обтяжуючими обставинами.

Аргументи В.О. Якушина та В.В. Назарова щодо того, що всі члени суспільства виконують службовий чи громадський обов'язок, і подальший висновок про те, що помилка у потерпілому не впливає на кваліфікацію вчиненого за п. «б» ч. 2 ст. 105 КК РФ, на нашу думку, є некоректними: ця норма передбачає зв'язок вбивства з виконанням конкретного службового чи громадського обов'язку, а не з правомірною поведінкою взагалі, яка, до речі, властива не всім членам суспільства.

На нашу думку, з наведених вище підходів до оцінки поведінки суб'єкта, який при вчиненні умисного вбивства припустився помилки в особі потерпілого, найбільш коректним є другий – кваліфікація скоєного лише як замаху на той злочин, який мав намір вчинити винний. Враховуючи, що неправильне сприйняття винним ознак потерпілого відносно злочинів за ст. 342 – 352 КК, тягне і помилку в об'єкті посягання, розглянемо роботи, присвячені цьому виду фактичної помилки. «Помилка в об'єкті (хотів убити представника іноземної держави з метою викликати міжнародні ускладнення, але переплутав, убив звичайного громадянина), – пише Ю.А. Вапсва, – тягне відповідальність за те діяння, що бажав суб'єкт учинити спочатку і що охоплювалося його умислом. Механізм створення наміру включає в собі не тільки мету, яку ставить перед собою

злочинець, але і сукупність тих заходів та засобів, за допомогою яких ця поставлена мета буде досягнута, а також і бажання реалізувати заплановану програму. Але задуманий злочин не був доведений до кінця, а значить відповідальність наступає лише за замах. У теорії кримінального права прийнято говорити в цьому випадку про юридичну фікцію. Об'єкту, що охоплювався умислом винної особи, ніякої шкоди не заподіюється, на відміну від іншого об'єкта, у відношенні якого відбувається закінчений злочин. А щоб узгодити ці дві обставини (спрямованість умислу і заподіяння шкоди іншому об'єкту, а не тому, на котрий суб'єктивно було спрямоване діяння), удаються до того, що злочин, який за своїм фактичним змістом був доведений до кінця, оцінюється як замах на намічений винним об'єкт» [3, с. 51]. Як бачимо, позиція Ю.А. Вапсви, в принципі, збігається з нашими міркуваннями. Отже, посягання на осіб, яких суб'єкт помилково вважав представниками влади (громадськості) чи їх близькими належить кваліфікувати як замах на той злочин, який винний намагався вчинити.

Враховуючи особливість конструкції об'єктивної сторони посягання на життя, про яке йдеться у ст. 348 КК, необхідно окремо зупинитись на питанні про кваліфікацію помилки в особі потерпілого відносно цього складу. Помилка у потерпілому при вчиненні так званих «посягань на життя» розглядалась у науковій літературі здебільшого відносно посягань на працівників правоохоронних органів. Г.Ф. Полєнов вважав, що випадки, коли дії спрямовуються проти працівників працівника міліції або народного дружинника, а шкода фактично завдається іншим громадянам, є нічим іншим, ніж посяганням на життя працівника міліції або народного дружинника. «За своїм характером таке посягання нічим не відрізняється від інших видів посягання на життя працівника міліції або народного дружинника, - писав Г.Ф. Полєнов, - отже, як будь-яке посягання, має кваліфікуватись лише за ст. 191^2 УК, без посилання на ст. 15» [11, с. 41] (мова йде про закінчений злочин, склад якого у чинному КК України передбачений ст. 348 – І.Д.)

Заперечує проти такої кваліфікації В.І. Тютюгін. В одному з науково-практичних коментарів до ст. 400 КК (ця стаття передбачає відповідальність за посягання на життя захисника чи представника особи – І.Д.), він пише: «Якщо умисел було спрямовано на позбавлення життя захисника або представника особи у зв'язку з їх діяльністю щодо надання правової допомоги, але внаслідок припущеної помилки посягання фактично вчиняється щодо особи, яка не належить до числа потерпілих, зазначених у ст. 400 КК (так звана «помилка в об'єкті»), вчинене належить кваліфікувати за ч. 2 ст. 15 та ст. 400 КК» [7, с. 1104].

На жаль, науковець не наводять жодних аргументів на підтвердження своєї позиції. Тим не менш, ми підтримуємо таку думку, і вважаємо, що кваліфікація вчиненого безпосередньо за ст. 348 має відбуватись лише у разі, коли існує об'єктивний зв'язок між фактом заподіяння потерпілому смерті чи спробою її заподіяння і службовою

діяльністю працівника правоохоронного органу, або діяльністю щодо охорони громадського порядку члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи військовослужбовця. У разі, коли діяння фактично спрямоване щодо «сторонньої» особи, такий зв'язок відсутній. Відсутність хоча б однієї об'єктивної ознаки, необхідної для юридичного складу злочину певного виду, виключає інкримінування особі закінченого злочину. Отже, вчинене належить кваліфікувати за ст. 15 і ст. 348 КК (незалежно від того, чи настала фактично смерть потерплого, чи ні).

Отже:

1. Вчинення злочину відносно представника публічного управління або його близьких родичів за відсутності усвідомлення вказаних ознак потерпілого свідчить про те, що винний не усвідомлює особливостей об'єкта посягання, іншими словами не усвідомлює суспільної небезпеки своєї поведінки. Тому помилка щодо статусу потерпілого, незалежно від того, чи була вона сумлінною, виключає відповідальність за ст. 342 – 352 КК України. Кваліфікація подібних випадків, за наявності необхідних підстав, має здійснюватись за нормами, які передбачають злочини проти життя та здоров'я особи або злочини проти власності.

2. Посягання на осіб, яких суб'єкт помилково вважав представниками публічного управління чи їх близькими, належить кваліфікувати як замах на той злочин, який винний намагався вчинити.

Список літератури:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : Kvpc лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

2. Бородин С.В. Ответственность за убивство : Квалификация и наказание по российскому праву / С.В. Бородин. – М. : Юрист, 1994. – 216 с.

3. Вапсва Ю.А. Особливості кваліфікації злочинів при наявності помилки / Ю.А. Вапсва // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2000. – Вип.10. – С. 50–55.

4. Вереша Р.В. Проблеми вини в теорії кримінального права : Навчальний посібник / Р.В. Вереша. – К. : Атіка, 2005. – 464 с.

5. Колпаков В. К. Адміністративне право України : Підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

6. Кригер Г. Ещё раз о смешанной форме вины / Г. Кригер // Советская юстиция. – 1967. – № 3. – С. 5–7.

7. Кримінальний кодекс України : Науково-практичний коментар / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, С.Б. Гавриш [та ін.] ; за заг. ред. В.В. Сташиса В.В., В.Я. Тація. – Вид. четверте, доповн. – Х. : ТОВ «Одісей», 2008. – 1208 с.

8. Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений / В.Н. Кудрявцев. – 2-е изд., перераб. и дополн. – М. : Юристъ, 2001. – 301 с.

9. Назаров В.В. Ошибка в уголовном праве и ее влияние на пределы субъективного вменения : Теоретические аспекты / В.А. Якушин, В.В. Назаров. – Ульяновск : УлГУ, 1997. – 62 с.

10. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / Александров Ю.В., Андрушко П.П., Антипов В.І. та ін. ; за ред. С.С. Яценка – 4-те вид., перероб. та доп. – К. : А.С.К., 2005. – 848 с.

11. Поленов Г.Ф. Ответственность за преступления против порядка управления / Г.Ф. Поленов. – М. : Юридическая литература, 1966. – 136 с.

12. Попов А.Н. Убийство при отягчающих обстоятельствах / А.Н. Попов. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 1100 с.

13. Рарог А.И. Настольная книга судьи при квалификации пре ступлений : практ. пособие / А.И. Рарог. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 224 с.

14. Сташис В.В. Личность – под охраной уголовного закона (Глава III Уголовного кодекс Украины с научно-практическим комментарием) / В.В. Сташис, М.И. Бажанов. – Симферополь : Таврида, 1996. – 236 с.

15. Якушин В.А. Субъективное вменение и его значение в уголовном праве / В.А. Якушин. – Тольятти : ТолПи, 1998. – 296 с.

Статья посвящена вопросам влияния фактической ошибки в потерпевшем на уголовно-правовую квалификацию преступлений, которые совершаются в отношении представителей публичного управления в связи с исполнением ними должностных либо общественных обязанностей. Автор анализирует теоретические и правоприменительные подходы относительно уголовно-правового значения отдельных проявлений фактической ошибки и на основании этого формулирует обобщенные правила квалификации соответствующих уголовно-правовых ситуаций.

Фактическая ошибка, публичное управление, потерпевший, квалификация преступлений.

The article deals with the influence of the error of fact in the victim to the legal qualification of crimes committed against members of the public authorities in connection with their official or public duties. The author analyzes theoretical and practical approaches of the legal significance of error in fact and formulates a generalized rules of legal qualification.

Error in fact, public administration, victim, qualification of the crimes.

УДК 343.2

ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВ НА ОБ'ЄКТИ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

О.С. ЯРА, ***кандидат юридичних наук, доцент,***
Національний університет біоресурсів
і природокористування України

Досліджується питання суб'єкта злочину за порушення прав на об'єкти права інтелектуальної власності

Суб'єкт злочину, суспільні відносини, право інтелектуальної власності, об'єкти інтелектуальної власності.

Дискусії, які мають місце на сучасному етапі розвитку кримінально-правової науки з приводу доцільності чи недоцільності запровадження кримінальної відповідальності юридичних осіб, не є новими. Вони неодноразово порушувались на сторінках юридичної літератури, а також на дисертаційному рівні [1]. При цьому обґрунтування доцільності кримінальної відповідальності юридичних осіб за конкретні різновиди злочинів обмежувалось, як правило, тими із них, що вчиняються у сфері господарської діяльності, а також у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг. Однак, комплексний аналіз проблем, що стосуються кримінальної відповідальності юридичних осіб за порушення прав інтелектуальної власності на окремі об'єкти права інтелектуальної власності в Україні досі не здійснювався. Особливої актуальності їх вирішення набуває у зв'язку з реєстрацією 17 січня 2013 р. у Верховній Раді України проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження заходів кримінально-правового характеру стосовно юридичних осіб», яким запропоновано підстави для застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру, визначено види таких осіб та види заходів. З огляду на це основними завданнями даної статті слід визнати з'ясування того, яким чином юридична особа може незаконно використовувати об'єкти права інтелектуальної власності, і як саме це може впливати на її кримінальну відповідальність (у тому числі з урахуванням прийняття керівним органом колегіального рішення). Тому **метою** нашого дослідження фактично є відповідь на таке запитання: які особливості вчинення юридичними особами названих вище порушень прав на об'єкти права інтелектуальної власності, і яким чином ці особливості впливають на доцільність чи недоцільність встановлення кримінальної відповідальності юридичних осіб за такі порушення.

© Яра О.С., 2013

Щоб досягти мети авторка у межах статті спробувала проаналізувати відповідні положення міжнародних нормативно-правових актів, законодавство окремих зарубіжних держав, а також вимоги цивільного та господарського законодавства.

У ст. 8 Конвенції про кіберзлочинність [2] зазначається, що кожна зі сторін Конвенції вживає такі законодавчі й інші заходи, які можуть бути необхідними для встановлення кримінальної відповідальності відповідно до її внутрішнього законодавства за умисне протиправне вчинення дій, що призводять до втрати майна іншої особи шляхом: а) будь-якого введення, зміни, знищення чи приховування комп'ютерних даних; б) будь-якого втручання у функціонування комп'ютерної системи; з шахрайською або нечесною метою набуття, без права на це, економічних переваг для себе чи іншої особи.

Крім того, у ст. 10 «Відповідальність юридичних осіб» Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності, прийнятої у м. Палермо 13 грудня 2000 р. та затвердженої резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї ООН від 15 листопада 2000 р. [3], зазначено, що кожна держава-учасник приймає такі міри, які з урахуванням її правових принципів можуть встановлювати відповідальність юридичних осіб за участь у серйозних злочинах (поняття «серйозний злочин» охоплює такий злочин, який карається позбавленням волі на максимальний строк не менше чотирьох років або передбачає більш сувору міру покарання, про що йдеться у ст. 2 цієї Конвенції). В даній статті Конвенції також зазначається, що держави-учасниці мають дотримуватися правових принципів при встановленні відповідальності юридичних осіб, яка може бути кримінальною, цивільно-правовою або адміністративною. При цьому наявність такої відповідальності не повинна перешкоджати кримінальній відповідальності фізичних осіб, які вчинили злочини. Рекомендації щодо встановлення кримінальної або іншої відповідальності юридичних осіб визнаються внутрішнім правом кожної держави-учасниці.

Чинне українське кримінальне законодавство не передбачає кримінальної відповідальності юридичних осіб. Згідно з ч. 1 ст. 18 КК України суб'єктом злочину є фізична осудна особа, яка вчинила злочин у віці, з якого відповідно до КК може наставати кримінальна відповідальність [4]**.** Враховуючи ч. 1 і ч. 2 ст. 22 КК України, вік, з якого для винної особи може наставати кримінальна відповідальність за вчинення злочинів, передбачених ст. ст. 176, 177, 229, 231, 232, 232^1, 232^2 КК України (нагадаємо, що саме вони утворюють систему злочинів, що посягають на окремі об’єкти права інтелектуальної власності) «обмежується» 16-тьма роками. Проте в окремих випадках суб’єктом цих злочинів може бути особа у віці, який перевищує 16-ть років [5]. Наприклад, суб’єктом незаконного використання інсайдерської інформації (232^1 КК України) можуть бути посадові особи емітента на момент ознайомлення з інсайдерською інформацією; особи, які мають доступ до інсайдерської інформації у зв’язку з виконанням ними трудових

(службових) обов'язків, або договірних зобов'язань (зокрема, співробітники професійних учасників фондового ринку, державні службовці тощо). Це, у свою чергу, передбачає досягнення винною особою значно старшого віку, ніж 16-ть років (що зумовлено, наприклад, періодом, витраченим на здобуття вищої освіти, або «статусу» державного службовця).

Окремі з іноземних-криміналістів пострадянського простору відстоюють позицію запровадження кримінальної відповідальності юридичних осіб [6]. При цьому деякі з них акцентують увагу на визнанні єдиним можливим заходом публічно-правового впливу на порушника авторських і суміжніх прав саме кримінальної відповідальності, у зв'язку з чим пропонувалось ще у 2006 р. доповнити Кримінальний кодекс РФ ст. 19.1, яка б містила вказівку на визнання суб'єктом злочину саме юридичних осіб [7, с. 133].

У проекті Кримінального кодексу РФ 1994 р. передбачалась можливість кримінальної відповідальності юридичних осіб у таких випадках: а) юридична особа винна у невиконанні, або неналежному виконанні прямого припису закону, який встановлює обов'язки або заборону на здійснення конкретної діяльності; б) юридична особа винна у здійсненні діяльності, яка не відповідає її статутним документам або визначеним цілям. При цьому кримінальна відповідальність юридичної особи не виключає відповідальності за вчинений злочин фізичної особи [8].

При цьому, що на відміну від КУпАП, Кодексом про адміністративні правопорушення Російської Федерації передбачено, що юридичні особи є суб'єктами адміністративної відповідальності. Для обґрунтування слушності такого підходу вчені-адміністративісти звертають увагу на те, що інститут публічно-правової відповідальності юридичної особи застосовується у багатьох зарубіжних державах, які зіткнулись з проблемою зростання кількості порушень закону, вчинених корпораціями або іншими колективними суб'єктами. При цьому за законодавством цих держав юридичні особи були суб'єктом не лише адміністративної, а й кримінальної відповідальності (Франція, США, Японія, та ін.) [9, с. 21].

Б.В. Волженкін, аналізуючи законодавчі акти різних країн, наводить ряд аргументів на користь як прибічників, так і противників кримінальної відповідальності юридичних осіб. Також він виділяє умови, за яких правочини юридичної особи будуть тягти за собою відповідальність за злочини, вчинені фізичною особою. Водночас він зазначає, що в більшості випадків до корпорації можуть застосовуватись заходи цивільної відповідальності, а на службовця, що прийняв злочинне рішення, – заходи кримінально-правового впливу [10]. Схожої позиції дотримуються й українські автори [11].

У нормативно-правових актах зарубіжних держав проблема обґрунтування доцільності кримінальної відповідальності юридичної особи вирішується по-різному. Так, у британській системі права поширений принцип ототожнення керуючого органом з керуючою ним корпорацією,

коли під виною юридичної особи розуміють вину керівника або керуючого органу цієї організації. У США сама ідея застосування до корпорації кримінальної відповідальності виникла із розуміння прагматизму й доцільності. До корпорації застосовується кримінальна відповідальність і в тих випадках, коли вона ставить свого працівника у ситуацію за якої він отримує можливість займатися «неналежною діяльністю». Так, ще у 1909 р. Верховний Суд США визнав аналогію між цивільно-правовою і кримінально-правовою відповідальністю корпорацій в частині доказування вини [12, с. 106–118].

Зазначений підхід американського законодавця узгоджується із теорією соціального розуміння вини, зміст якої стосується відповідальності юридичної особи перед суспільством і державою за негативні наслідки її діяльності.

Законом Великої Британії «Про авторські, дизайнерські і патентні права» [13] передбачена відповідальність юридичних осіб та їх службовців за незаконне виготовлення і оборот об'єктів авторського права. Згідно зі ст. 110 цього Закону у разі, якщо при скоєнні злочину, передбаченого ст. 107 Закону, юридичною особою буде доказано, що такий злочин скоєний з дозволу або потурання директора, менеджера, секретаря, іншої подібної особи або особи, яка тимчасово займає зазначені посади, то вони, так само як і юридичні особи, винні в скоєнні злочину, підлягають кримінальному переслідуванню і покаранню. Аналогічна відповідальність передбачена ст. 198 вказаного Закону за виготовлення, оборот і використання незаконного звукозапису.

На теоретичному рівні противники запровадження кримінальної відповідальності юридичних осіб відстоюють позицію, що відповідні (запропоновані) заходи кримінально-правового впливу не узгоджуються із принципом особистої відповідальності особи за вчинені злочини та наявності вини. Як вже підкреслювалось, чинним кримінальним законодавством України обмежене коло можливих суб'єктів злочину. Це означає, що суб'єктом злочину може бути лише фізична осудна особа, а визнання юридичних осіб суб'єктами кримінальної відповідальності взагалі не відповідає принципам кримінального права – особистої (індивідуальної) відповідальності особи за вчинений злочин та наявності вини. За злочинні діяння, що мали місце у процесі діяльності юридичної особи, відповідає винна фізична особа, яка вчинила такі діяння. Відповідальність юридичних осіб визначається засобами адміністративного чи цивільного права (застосування до установ, підприємств, організацій штрафних санкцій, заборона їхньої діяльності тощо) [14, с. 80]. Крім цього, з позиції доктрини кримінального права юридична особа сама по собі не може вчинити будь-які дії, в тому числі й такі, що можуть містити склад злочину і розцінюватись як участь у якихось злочинах. Тому можна говорити про вчинення від імені чи в інтересах юридичної особи певних конкретних злочинів, а не про участь юридичної

особи у вчиненні злочинів, а тим більше про вчинення злочину юридичною особою [15, с.114–115].

Поняття «юридична особа» визначається у ст. 80 ЦК України, згідно з якою юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку. Вона, у свою чергу, наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді [16]. Відповідно до ч. 2 ст. 81 ЦК України юридична особа публічного права може створюватися розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Аналіз норм чинного цивільного законодавства України дозволяє виділити наступні ознаки, які характеризують юридичну особу: а) організаційна єдність; б) наявність відокремленого майна; в) самостійна майнова відповідальність; г) здатність виступати в цивільному обігу від свого імені.

За загальним правилом ст. 82 ЦК України на юридичних осіб публічного права у цивільних відносинах поширюються положення ЦК України. У той же час передбачається можливість регулювання цивільних правовідносин з участю юридичних осіб публічного права і іншими, ніж ЦК України, актами законодавства. Такими актами можуть бути лише закони, а не Укази Президента України чи постанови Кабінету Міністрів України. Це можуть бути, зокрема законодавчі акти, що регулюють правове становище органів публічної влади, місцевих адміністрацій тощо, які встановлюють певні особливості участі цих організацій у цивільних правовідносинах.

Отже, юридичні особи є повноправними суб’єктами цивільно-правових відносин різних видів і можуть вчиняти протиправні діяння. Враховуючи це, слід звернути увагу на бланкетний характер зазначених вище статей Особливої частини КК, які передбачають відповідальність за посягання на різні об’єкти права інтелектуальної власності. У зв’язку з цим виникає питання, чи має застосовуватись кримінальна відповідальність за порушення прав інтелектуальної власності саме до юридичних осіб. Дослідження підстав притягнення юридичних осіб до кримінальної відповідальності, у тому числі, й за порушення прав інтелектуальної власності, дозволяє звернути увагу на наступне.

По-перше, юридична особа може бути суб’єктом інших видів (не кримінальної) юридичної відповідальності (зокрема, у разі набуття нею правосуб’єктності). Правосуб’єктність юридичної особи – це складна система, кожен елемент якої визначає правосуб’єктність юридичної особи у певній сфері суспільних відносин [17, с. 59]. Тому на нормативному рівні слід врахувати ту обставину, що застосування до юридичної особи інших видів (виду) юридичної відповідальності може досягати тих самих цілей, що й кримінальна відповідальність юридичних осіб (особливо у випадках застосування до них штрафу, заборони займатися певним видом діяльності, конфіскації майна, ліквідації, як це пропонується визнати законопроектом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України

щодо запровадження заходів кримінально-правового характеру стосовно юридичних осіб»). Отже, можливість застосувати до юридичної особи й інших видів юридичної відповідальності є достатнім «інструментом» для того, щоб заходи іншого (некримінально-правового) впливу були ефективними для юридичних осіб, що у тому числі вчиняють порушення прав на об’єкти права інтелектуальної власності.

По-друге, визначення вини юридичної особи має враховувати зв'язок між діяннями фізичних осіб, які входять до складу юридичної особи, і протиправними діяннями юридичної особи.

По-третє, ефективність застосування до зазначених вище юридичних осіб інших видів юридичної відповідальності може бути проілюстрована наступними прикладами.

Статтею 238 ГК України за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності передбачена відповідальність юридичної особи, до якої можуть бути застосовані уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування адміністративно-господарські санкції, тобто заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків. До юридичної особи можуть бути застосовані такі види санкцій:

– вилучення прибутку (доходу); адміністративно-господарський штраф;

– стягнення зборів (обов'язкових платежів);

– застосування антидемпінгових заходів;

– припинення експортно-імпортних операцій;

– застосування індивідуального режиму ліцензування;

– зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності;

– анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності;

– обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання;

– скасування державної реєстрації та ліквідація суб'єкта господарювання.

Юридична природа такої «некримінальної» відповідальності полягає у негативній оцінці поведінки правопорушника з боку держави і в прямій вимозі або санкції закону застосувати до нього заходи майнового впливу у вигляді відшкодування збитків, сплати неустойки, штрафу, пені або інших несприятливих для правопорушника правових наслідків. Загальним принципом такої відповідальності є державна забезпеченість щодо застосування передбачених договором чи законом майнових та інших господарських санкцій. Держава гарантує застосування їх завдяки системі спеціальних і загальних правозахисних державних органів, функцією яких є саме застосування господарських санкцій [18, с. 277].

Підбиваючи підсумок наведеному, і можна відокремити такі узагальнення.

1. Недоцільність запровадження кримінальної відповідальності юридичних осіб за порушення прав на об'єкти права інтелектуальної власності зумовлюється насамперед існуючою і досить розвинутою системою заходів іншого (некримінально-правового) впливу, що утворюють зміст цивільно- та господарсько-правової відповідальності.

2. Поняття юридичної особи неможливо «пристосувати» до кримінально-правового розуміння суб'єкта злочину насамперед у зв'язку з його абстрактним (не особистісним, «уречевленим») характером, що фактично заважає кримінальному прояву реалізувати його «особисту репресивну» функцію, спрямовану на волю та психічне ставлення до вчинення злочину (йдеться про відсутність у юридичної особи інтелектуального і вольового «компонентів» вини як поняття, що стосується саме фізичної особи і визначене ст. 23 КК України).

Список літератури:

1. Дудоров О.О. Проблема юридичної особи як суб'єкта злочину та її вирішення у проектах Кримінального кодексу України / О.О. Дудоров // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – №2. – С. 133–141;

Лопашенко Н.А. Основы уголовно-правового воздействия : уголовное право, уголовный закон, уголовно-правовая політика / Н.А. Лопашенко. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – С. 233–234;

Дудоров О. Підприємство на лаві підсудних : досвід зарубіжного законодавця / О. Дудоров, Р. Калінін // Юридичний вісник України. – 1999 (1–7 квітня).

Красницький І.В. Кримінальна відповідальність як інститут кримінального права Франції та України : порівняльний аналіз : Монографія / І.В. Красницький. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2008. – С.102–104;

Михайлов О.О. Юридична особа як суб'єкт злочину : іноземний досвід та перспективи його використання в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук / О.О. Михайлов. – К., 2008. – 16 с.;

Кримінальне право. Загальна частина : Підручник / За ред. А.С. Беніцького, В.С. Гуславського, О.О. Дудорова, Б.Г. Розовського. –К. : Істина, 2011. – С. 339–358;

Пасєка О.Ф. Кримінальна відповідальність юридичних осіб : порівняльно-правове дослідження : Дис. … канд. юрид. наук / О.Ф. Пасєка. – Львів, 2010. – 235 с.;

Андрушко П.П. Щодо відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення у вигляді застосування до них заходів кримінально-правового характеру / П.П. Андрушко // Бюлетень Міністерства юстиції. – 2013. – № 3. – С. 104–115.

2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності : резолюція 55/25 Генеральної Асамблеї ООН від 15 листопада 2000 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bala-kkk.kz/ru/221.

3. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності та протоколів, що її доповнюють (Протоколу про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї і Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші,

морю і повітрю): Закон України від 4 лютого 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 19. – Ст. 263.

4. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

5. Кримінальне право. Загальна частина : Підручник / За ред. А.С. Беніцького, В.С. Гуславського, О.О. Дудорова, Б.Г. Розовського. – К. : Істина, 2011. – 330 с.

6. Лопашенко Н.А. Основы уголовно-правового воздействия : уголовное право, уголовный закон, уголовно-правовая политика / Н.А. Лопашенко. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – С. 233–234.

7. Вишинский М.В. Уголовно-правовые меры противодействия нарушению авторского и смежных прав : дис … канд. юрид. наук : 12.00.08 / М.В. Вишинский. – М. : РГБ, 2006. – 213 с.

8. Уголовный кодекс РФ (общая часть), проект. – М., 1994 : [Елекронный ресурс] – Режим доступа : http://www.bibliotekar.ru.

9. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. проф. Э.Н. Ренова. – М. : Норма, 2004. – 1168 с.

10. Волженкин Б.В. Уголовная ответственность юридических лиц // Закон. Интернет-журнал Ассоциации юристов Приморья / Б.В. Волженкин : [Елекронный ресурс]. – Режим доступа : http://proknadzor.ru/analit.

11. Нерсесян А.С. Кримінально-правова охорона прав інтелектуальної власності : дис… канд. юрид.наук : 12.00.08 / Нерсесян Армен Сабірович. – К., 2008. – 208 с;

Дудоров О.О. Проблема юридичної особи як суб'єкта злочину та її вирішення у проектах Кримінального кодексу України / О.О. Дудоров // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 2. – С. 133–141;

Кримінальне право. Загальна частина : Підручник / За ред. А.С. Беніцького, В.С. Гуславського, О.О. Дудорова, Б.Г. Розовського. – К. : Істина, 2011. – 330 с.

12. Никифоров А.С. Юридическое лицо как субъект престпления и уголовной ответственности / А.С. Никофоров – М., 2002. – 204 с.

13. The Stationery Office Limited as the Copyright, Design and Patent Act 1988. – London, 1988. – P. 48.

14. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – 9-те вид., переробл.та допов. К. : Юридична думка, 2012. – 1316 с.

15. Андрушко П.П. Щодо відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення у вигляді застосування до них заходів кримінально-правового характеру / П.П. Андрушко // Бюлетень Міністерства юстиції. – 2013. – №3. – С.104–115.

16. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

17. Стамкулов У.М. Теоретические проблемы межотраслевой правосубъектности юридического лица / У. М. Стумколов // Юрист. – 2000. – № 4. – С. 59–60.

18. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України : проблеми теорії та практики правозастосування : Монографія / О.П. Світличний. – Донецьк : Державне видавництво «Донбас», 2011. – 410 с.

Исследуются вопросы субъекта преступления за нарушения прав на объекты права интеллектуальной собственности.

Субъект преступления, общественные отношения, право интеллектуальной собственности, объекты интеллектуальной собственности.

The questions of subject of crime for infringement of right on legal objects of intellectual property are researched.

Subject of crime, social relations, intellectual property law, objects of intellectual property.