

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.15:349.6

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЛІСОВОЇ СПРАВИ В УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ ПАВЛА СКОРОПАДСЬКОГО

**Б.В. КІНДЮК, доктор юридичних наук,
Маріупольський державний університет**

У статті розглянуто основні напрями правотворчої діяльності гетьманської адміністрації Павла Скоропадського у сфері лісівництва, виявлено особливості ініційованої нею реформи державного управління лісовим фондом. Показано роль наукових досліджень в організації ефективної лісоохорони. Надано оцінку наслідкам правотворчої діяльності гетьманської адміністрації у лісовій сфері порівняно з наступними історичними періодами розвитку українського лісового законодавства.

П. Скоропадський, гетьманат, лісова справа, правотворча діяльність, Лісовий департамент, державна лісова сторожа.

Актуальність теми дослідження полягає у необхідності подолання того критичного стану, в якому опинилися українські ліси унаслідок масових незаконних рубок, пожеж, хвороб, радіоактивного зараження, що стали повсякденним явищем. На цю сумну картину накладається байдужість керівників Державного агентства лісових ресурсів України, яким зручно в такій ситуації приховувати власні прорахунки і недоліки. Пошуки виходу з цього становища не можуть оминати історичний досвід. Особливий інтерес та практичну значущість для сучасного реформування управління лісовою галуззю має період визвольних змагань 1917–1921 рр., протягом якого на українських землях діяли різні за своїми концепціями моделі правового регулювання управління лісовою галуззю. Одна з таких схем була розроблена гетьманом П. Скоропадським і передбачала відновлення в Україні дії лісового законодавства Російської імперії, пристосованого до українських умов. І хоча реформа, ініційована Скоропадським, з об'єктивних причин не була втілена у життя, все ж успіхи, що їй вдалося досягти уряду гетьмана у роботі лісової охорони, були значними. Для порівняння зазначимо, що радянські керівники України, за даними Б. Іваницького, аж до середини 20-х рр. минулого століття не могли суттєво змінити ситуацію з лісопорушеннями на краще [4, с. 4].

Аналіз публікацій засвідчив, що уже традиційно у центрі уваги дослідників періоду гетьманської державності в Україні 1918 р.

залишаються праці В. Винниченка, Т. Гунчака, Д. Дорошенка, С. Доленги, В. Липинського, І. Мазепи, Р. Млиновецького, І. Нагаєвського, Н. Полонської-Василенко, О. Субтельного, М. Шаповала. Серед сучасних авторів слід назвати Р. Васьковського, О. Копиленка, С. Кульчицького, С. Мякоту, О. Рубльова, В. Солдатенка, О. Ярмиша. У межах свого дослідження охоронного апарату Української держави у 1918 р. О. Тимошук окремий параграф присвятив системі управління лісовим господарством та організаційно-правовим засадам діяльності державної лісової сторожі [14, с. 288–304]. В цілому огляд літератури, присвяченої висвітленню загальних державних і правових засад гетьманату П. Скоропадського, свідчить як про певні наукові здобутки у вивченні цього періоду української історії, так і про відсутність одностайності у концептуальних підходах вітчизняної історичної та історико-правової науки.

Попри доволі масштабне вирішення низки питань, пов'язаних з лісівництвом, у радянській юридичній літературі діяльність гетьманського уряду знайшла лише негативне відображення. Так, Г. Клунний звинувачує гетьманський уряд у непослідовності в процесі проведення аграрних реформ, забуваючи згадати про короткий період існування Гетьманату [5, с. 28].

Метою роботи є виявлення особливостей та здобутків у правовому регулюванні лісової справи за часів Української держави Павла Скоропадського.

Виклад матеріалів дослідження необхідно розпочати з аналізу концепції законодавчої політики гетьманату в лісовій галузі, на якій суттєво позначилися характерні риси особистості Павла Скоропадського. Політичні погляди цього державного діяча зумовлювали три чинники. По-перше, виховання майбутнього гетьмана проходило у російському військово-патріотичному дусі з аристократичною спрямованістю. Це відповідало традиціям генеральського роду, що походив від брата гетьмана Івана Скоропадського – Василя. По-друге, гетьман був професійним військовим, випускником престижного Петербурзького Пажеського корпусу, дослужився до звання генерала, був нагороджений за хоробрість золотою Георгіївською зброєю, а також орденом Святого Георгія. По-третє, добробут сім'ї гетьмана був тісно пов'язаний з власністю на ліси. Дружина гетьмана була дочкою генерал-ад'ютанта П. Дурново та княжни М. Кочубей. Цим двом сім'ям, як вказує С. Генсірук, належали великі лісові масиви в Україні: у Кочубеїв – на Полтавщині, у генерала Дурново – в Чернігівській губернії [3, с. 88].

Першим кроком у діяльності гетьмана П. Скоропадського стали ліквідація органів управління та скасування нормативно-правових актів УНР і, зокрема, відновлення прав приватної власності [5, с. 84]. У сфері лісівництва це означало передачу українських лісів їх колишнім власникам.

Діяльність гетьманської адміністрації у сфері лісівництва відбувалася за чотирма напрямками. Перший – реорганізація системи управління лісовою галуззю. Другий – відновлення роботи лісової варти та регла-

ментування її роботи. Третій – організація науково-дослідної діяльності. Четвертий – відновлення пам'яток культурної спадщини, парків, садів.

Одним із перших нормативно-правових актів у сфері лісівництва став підписаний новим міністром 7 червня 1918 р. наказ № 9, яким скасовувались всі циркулярні вказівки Міністерства землеробства УНР, що стосувалися відносин між ЛД УНР і земельними комітетами на місцях [7, с. 62]. Зміни торкнулися системи управління лісовою галуззю, оскільки гетьман ліквідував усі губернські, повітові, волосні земельні комітети, створені Тимчасовим урядом, що працювали при УНР. Відновлювалася дореволюційна система охорони лісів, регламентована «Статутом лісовим» 1905 року. Усі українські ліси увійшли до складу лісового фонду, який поділявся на чотири категорії: державні, громадські, приватні та монастирські ліси. Своєю чергою, державні ліси поділялися на дві категорії: скарбові ліси, які перебували в безпосередньому державному управлінні; відомчі ліси, передані державою в користування військовому департаменту, заводам, різним організаціям, навчальним закладам, окремих громадянам. До категорії громадських і приватних належали ліси, куплені різними фізичними особами або організаціями, отримані як подарунки або за заповітом.

Скарбові ліси перебували під контролем шести територіальних лісових управлінь (див. рис.).

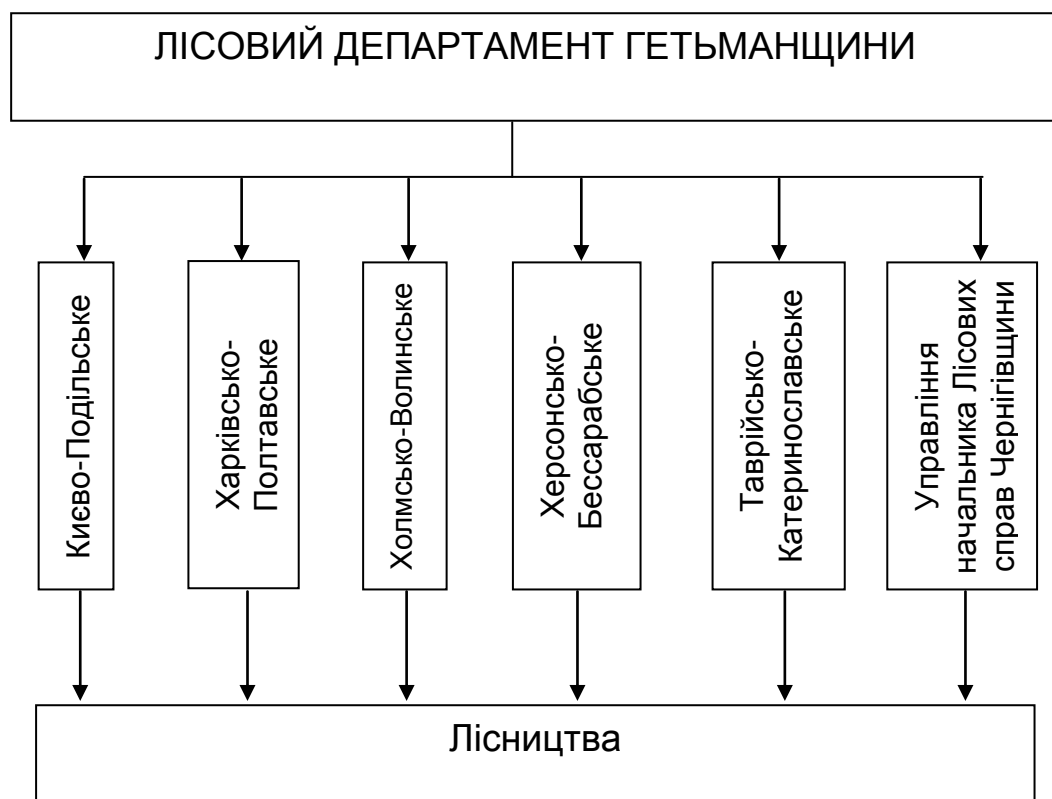


Схема управління державними лісами Гетьманщини

Така структура управління доволі точно відображала тодішній фізико-географічний розподіл лісів на території України. Зокрема, розташовані в лісостеповій зоні ліси Київщини і Поділля об'єднувалися в один район. Ліси Харківщини та Полтавщини створювали одну смугу з приблизно однаковою лісистістю – до 25,4 %, розташовану на кордоні з Росією. Волинь і Холмщина створювали третій район (див. рис.). Практично безлісна Херсонщина, з лісистістю – 1,7 %, входила разом з Бессарабським степом до четвертого району. Аналогічним чином слабо заліснена Катеринославщина з лісистістю 3,7 % і Крим створювали п'ятий район. Район з відносно високою лісистістю – 14,4 % – Чернігівщина, входив в окреме шосте управління. У цілому межі управлінь не збігалися з адміністративним розподілом тогочасної України, однак з точки зору управління цим природним ресурсом такий розподіл був оптимальним і свідчив про добру обізнаність його авторів з особливостями українських лісів.

До державного управління перейшли 73 тис. десятин удільних лісів, які до революції перебували у власності царської сім'ї. Вони становили 1,68 % загальної площі українських лісів.

На місцях для управління лісами призначалися лісники, а в їх підпорядкуванні перебували помічники і лісові кондуктори. З метою контролю за роботою всіх підрозділів ЛД створювалася ревізорська служба. Керівником цього підрозділу був Державний ревізор, що призначався наказом Міністра землеробства. Йому безпосередньо були підпорядковані шість ревізорів, по одному в кожному з територіальних управлінь. На місцях працювали старші та молодші лісові ревізори, а їх кількість визначалася розміром території, що обслуговувалась. Так, згідно зі штатним розкладом, велике за розмірами Херсонсько-Бессарабське управління обслуговували три ревізори, із яких один знаходився у Херсоні і два – в Одесі [6, с. 109].

Важливим кроком щодо упорядкування роботи галузі стало відновлення роботи дореволюційних лісоохоронних комітетів. Їхній статус ґрунтувався на «Положенні про збереження лісів» від 5 квітня 1888 р. [9]. Згідно зі ст. 23 на Лісоохоронний комітет покладалися обов'язки з охорони та контролю за будь-якими видами діяльності в лісах. Орган був представницьким за своїм складом, оскільки до нього входили: губернатор, голова місцевого дворянства, голова окружного суду, лісовий ревізор, голова губернської Земельної управи і два місцевих лісовласники.

Розуміючи, що робота лісоохоронного комітету може серйозно допомогти в охороні українських лісів від незаконних посягань, гетьман видав нормативно-правовий акт, що регламентував відновлення діяльності цього органу. Згідно з постановою від 4 липня 1918 р. до складу нових губернських лісоохоронних комітетів входили: начальник губернського управління хліборобства, лісовий ревізор, голова окружного суду, голова губернської земельної управи, два землевласники, один представник від лісівників і один від селян [7, с. 63]. Така система управління містила ряд елементів демократичності. Так, голова цього

органу, два члени від землевласників обиралися губернським земельним зборами. Виборними членами лісоохоронних комітетів були також представники спілок лісівників і селян.

Проведення реформування галузі вимагало фінансового забезпечення з боку держави. Виходячи з цього, постановою від 4 липня 1918 р. державним кошторисом на утримання територіальних установ ЛД було передбачено 4 млн 586 тис. 496 крб., для центральних – 955197 крб., а на лісовпорядкування державних лісів виділено 462 тис. крб [10, с. 18].

Масове знищення лісів також не залишилося поза увагою гетьманського уряду. Так, 23 жовтня 1918 року. Міністерство землеробства надіслало на місця відповідну вказівку щодо поліпшення стану лісів [8, с. 118]. Заборонялася суцільна вирубка лісу серед соснових дач на наступне п'ятиріччя, починаючи з 1919 р. Обсяги вирубок обмежувалися, і їх дозволялося проводити лише у випадках наявності пошкодження дерев.

Правове регулювання рубок ускладнювалося тим, що гетьманський уряд повернув землі та ліси їх дореволюційним власникам. Важкі умови 1918 р., громадянська війна, припинення роботи заводів і фабрик, транспорту змушували власників таких лісів проводити в них масові вирубки. Згідно з чинним у той період законодавством власник лісу мав отримати дозвіл на вирубку від губернського лісоохоронного комітету. Враховуючи масовий характер таких звернень, Міністерство землеробства 19 листопада 1918 р. надіслало лісоохоронним комітетам на місця вказівку щодо «виваженого проведення вирубки лісу» [8, с. 119]. Виконати її на місцях було справою складною, позаяк власники лісів мали право розпоряджатися своїм майном. Закон від 14 червня 1918 р. «Про продаж та купівлю землі поза міськими оселями» регламентував право продажу лісових маєтностей [5, с. 26]. Використання цього нормативно-правового акта у сфері лісівництва створило для гетьманського уряду комплекс проблем. Так, власники лісів залучали військових для їх охорони. Вони вели справжню війну з селянами, які мали потребу в лісі. Все це посилювало у селянства антигетьманські настрої, які призвели, врешті-решт, до падіння режиму П. Скоропадського.

З метою ефективного керівництва лісовою вартою уряд діяв у трьох напрямках: установлення грошового утримання; виділення земельних ділянок; допомога в підбиранні приміщень для проживання. Правове регулювання діяльності цієї служби проводилося на підставі ст. 22 «Статуту лісового» 1905 року. Вводились посадки лісників, їх поміщиків, об'їждчиків, культурних дозорців і лісників. Як вказує О. В. Тимошук, при вчиненні ними цивільних правопорушень або кримінально караних діянь справи розглядалися мировими суддями або окружними судами [14, с. 301]. Випадки правопорушень, пов'язані з державною службою, регламентувалися «Військовим статутом про покарання». При цьому лісівники прирівнювалися до офіцерів, їх помічники – до молодших офіцерів, об'їждчики – до фельдфебелів, лісники – до унтер-офіцерів, культурні дозорці – до ефрейторів.

До їх функціональних повноважень належали: контроль за лісами, захист їх від незаконних рубок, а також затримання порушників.

При цьому гетьманський уряд надав підтримку співробітникам лісового відомства, виділивши їм ділянки землі для забезпечення їхньої життєдіяльності в розмірах, значно більших, ніж це було до революції. Так, лісничому виділялося 30 десятин, помічнику – 15 десятин, об'їждчику і лісникам по 12 десятин, а працівникам лісової варти – по 10 десятин. Для порівняння зазначимо, що уряд Радянської України приступив до відновлення роботи лісової охорони на сім років пізніше, маючи набагато більші організаційні, фінансові та кадрові можливості. Лише 21 вересня 1925 р. вийшла Постанова Ради Народних Комісарів УСРР «Про лісову сторожу» [12]. При цьому жодних земельних ділянок співробітникам не виділялося, а законодавчий акт лише обмежував їхні можливості. Так, наприклад, ст. 14 цього акта забороняла працівникам лісової сторожі, їх сім'ям і навіть утриманцям займатися лісовими промислами, будь-якою іншою діяльністю. У цьому плані гетьманське лісове законодавство надавало своїм співробітникам більш сприятливі умови для роботи.

Важливим моментом в організації охорони лісів стало рішення гетьманського уряду про дозвіл лісовій охороні носити і зберігати вогнепальну зброю. Постачання зброєю і боєприпасами проводилося на підставі заявок директора ЛД до Головного гарматного управління.

Іншим напрямом діяльності гетьманського уряду щодо поліпшення умов життя співробітників лісової охорони стало вирішення їхніх житлових проблем. Гетьманський уряд передав для їх проживання всі службові приміщення, що належали цій службі до революції. У подальшому планувалося будувати нові будинки та лісові сторожки за рахунок державного бюджету [6, с. 110].

У дореволюційній Росії охорону лісів несли, крім державної служби, так звані менонітські команди. Комплектація цих підрозділів проводилася з сімей німецьких колоністів, що переїхали до Росії. Царський уряд 1 січня 1874 р. прийняв законодавчий акт «Правила про утворення із менонітів лісових команд». Меноніти підлягали призову строком на чотири роки до лісових команд, які займалися охороною лісів, а за цю службу російська влада виділяла їм землю як у користування, так і у приватну власність. Поселення менонітів розташовувалися здебільшого на півдні України, в Катеринославській, Херсонській і Таврійській губерніях. Своєю діяльністю меноніти зробили значний внесок у створення і збереження українських лісів. За відомостями В. Є. Бореяка, завдяки їх діяльності вдалося зберегти козацькі ліси і посадити на острові Хортиця 49 тис. дубів, 4,5 тис. груш і 1 тис. лип [1, с. 233]. Завдяки зусиллям менонітів у 1910 р. було організовано перше в дореволюційній Росії товариство охорони природи.

Революційні події призвели до припинення діяльності менонітів у Росії та початку їх реєміграції до Німеччини. Тому гетьманський уряд почав передавати лісові будинки менонітів у користування лісової охорони. В окремих випадках це відбувалося безоплатно через

відсутність господарів, в інших українська влада виплачувала менонітам гроші за їхнє приміщення.

Налагодження роботи лісової охорони мало сприятливі наслідки для стану українських лісів. Як зазначає П. Г. Вакулук, в період Гетьманату лісова варта спромоглася майже повністю припинити незаконні рубки і стабілізувати становище лісової галузі [2, с. 186].

Розуміючи важливість наукових досліджень у сфері лісівництва, гетьман розглянув прохання вчених про державну підтримку галузі. Так, 15–22 червня 1918 р. відбулася знаменна подія в історії вітчизняного лісівництва – перша в Україні нарада з лісової дослідної справи [10, с. 18]. Нарада проходила під головуванням товариша (заступника) Міністра земельних справ, директора ЛД Г.Г. Бурлакова. У ній брали участь найвизначніші фахівці лісової галузі, всесвітньо відомі вчені: академік В.І. Вернадський, Г.Ф. Морозов, професори О.Г. Марченко, В.Д. Огієвський, Г.М. Висоцький, Б.О. Шустов, О.І. Колесников, Й.Г. Сурож. Результатом проведення наради стали такі завдання щодо організації лісової науково-дослідної справи України: 1) вивчення ґрунтів та інших умов лісовирощування; 2) розроблення питань екології лісу, 3) питання плодоношення та насівництва лісових порід; 4) лісовідновлення; 5) лісорозведення; 6) лісотаксаційні дослідження; 7) лісотехнологічні дослідження; 8) лісомеліорація; 9) лісоекономічні і лісостатистичні дослідження.

З метою виконання цих завдань ЛД мав створити мережу дослідних станцій, зокрема, у Києві – Центральну лісову дослідну станцію, підлеглій місцеві лісові дослідні станції, а також Лісову дослідну станцію при Ново-Олександрійському інституті сільського господарства лісівництва, що переїхав із Польщі до Харкова.

При Центральній лісовій дослідній станції запланували відкрити п'ять відділів і призначити їх керівників: 1) відділ лісівництва, який займався б вивченням природного поширення лісів (проф. Г.Ф. Морозов); 2) відділ лісівництва, який досліджував би процеси штучного поновлення місць вирубок (проф. В.Д. Огієвський); 3) лісоентомологічний відділ (С.А. Мокржецький); 4) відділ ґрунтознавства (проф. Г.М. Висоцький); 5) відділ фізіології лісів (Е.П. Вотчал).

Нарада рекомендувала уряду України створити Раду при ЛД, яка визначала б загальні напрями діяльності, розглядала і затверджувала звіти та кошториси. Виконавчим органом Ради мав бути постійно діючий комітет при директорі ЛД у складі голови, чотирьох членів, а також редактора наукового журналу.

За браком часу ці плани реалізувати не вдалося. Гетьманський уряд встиг створити комісію тільки з дослідницької справи, керувати якою доручили проф. В. Д. Огієвському – найвідомішому у Росії фахівцеві, завідувачу кафедрою практичного лісівництва в Санкт-Петербурзькому лісовому інституті, професору кафедри лісівництва Київського сільськогосподарського інституту [15, с. 191]. Результатом роботи наради стало прийняття резолюції «Основні положення з організації дослідної справи в Україні», яку передали для реалізації до ЛД Гетьманської Держави.

Вихований у дусі національної козацької традиції гетьман дав вказівку Міністерству землеробства вжити відповідні заходи щодо впорядкування могили національної величі України – Тараса Шевченка. За його розпорядженням була створена комісія під керівництвом заступників міністра землеробства В. Брунста і Г. Бурлакова, яка виробила план упорядкування могили і створення навколо неї парку-саду, присвяченого пам'яті Кобзаря. У зв'язку з цим доречно вказати, що більшовицькі керівники України питаннями збереження і створення пам'ятників культури і природи зайнялися лише в 1926 році. Так, тільки 16 червня 1926 р. вийшла спільна Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету і Ради Народних Комісарів УСРР «Про пам'ятки культури й природи» [13]. Таким чином, в питаннях збереження культурної спадщини, створення парків-пам'яток гетьман виявив набагато більшу активність порівняно з більшовицьким режимом.

З точки зору оцінки роботи гетьманської адміністрації необхідно згадати про діяльність німецько-австрійських окупаційних влад, яка порушувала українське лісове законодавство. Так, В. Є. Борейко вказує на численні випадки, коли окупаційні війська проводили рубки в лісах, абсолютно не зважаючи на законні вимоги української лісової охорони [1, с. 246].

Підбиваючи підсумки дослідження, слід зазначити, що діяльність уряду гетьмана П. Скоропадського ґрунтувалась на відновленні дії лісового законодавства Російської імперії і лісоохоронних комітетів. Значних успіхів було досягнуто в роботі лісової охорони, якій вдалося припинити незаконні рубки в українських лісах. Такі результати були досягнуті шляхом стимулювання її роботи: виділенням землі та належного грошового утримання працівників, передачею службових приміщень. Розвиток лісового законодавства йшов у чотирьох напрямках: створення лісоохоронних комітетів, регулювання діяльності лісової охорони, підтримка науково-дослідної діяльності та відновлення парків-пам'яток.

Список літератури:

1. Борейко В. Е. История охраны природы Украины X век – 1980 / В. Е. Борейко. – К. : Киевский эколого-культурный центр, 2001. – 544 с.
2. Вакулюк П. Г. Нариси з історії лісів України / П. Г. Вакулюк. – Фастів : Поліфаст, 2000 – 624 с.
3. Генсірук С. А. Історія лісівництва в Україні / С. А. Генсірук, О. І. Фурдичко, В. С. Бондар. – Львів : Світ, 1995. – 422 с.
4. Іваницький Б. Г. Обезліснення України / Б. Г. Іваницький // Тризуб. – 1926. – № 21. – С. 3–6.
5. Клунний Г. В боротьбі за селянство. Земельне законодавство контрреволюційних урядів за час революції в Україні / Г. Клунний. – Х. : Радянський Селянин, 1926. – 180 с.
6. Логвиненко О. І. Лісоохоронна справа в Україні : історико-правовий аспект (IX ст. – 1990 р.) : дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук / 12.00.01 / Логвиненко Олена Іванівна. – К., 2006. – 211 с.

7. Тимошук О. В. Лісоохоронна справа в Українській Державі 1918 р. / О.В. Тимошук // Держава і право. – 1999. – Вип. 3. – С. 62–77.
8. Мельник Ю. Ф. Сільське господарство України 1917–1920 років: реалії та пошуки / Ю. Ф. Мельник, В. А. Вергунов, Г. О. Глазунов. – К., 2008. – 204 с.
9. Положение о сбережении лесов // Полное собрание законов Российской империи: Собрание третье. Том VIII. – СПб. : Гос. тип., 1888. – № 5120. – С. 148–155.
10. Проф. Колесніков Олександр Іванович (1880–1972) : Бібліографічний показник НАН України / Мін-во освіти і науки України ; Харківська Національна академія Міського Господарства; укл. В. А.Вергунов, О. П. Басун, Н. Г. Тригубіна. – Вінниця, 2010. – 124 с.
11. СУ УРСР. – 1923. – № 33. – Ст. 484.
12. СУ УССР. – 1925. – № 71. – Ст. 404.
13. СУ УССР. – 1926. – № 32–33. – Ст. 259.
14. Тимошук О. В. Охоронний апарат Української держави (квітень – грудень 1918 р.) : моногр. / О. В. Тимошук. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 462 с.
15. Фурдичко О. І. Першопостаті українського лісництва / О. І. Фурдичко, В. Д. Бондаренко. – Л. : ВАТ «Бібльос», 2000. – 369 с.

В статье рассмотрены основные направления правотворческой деятельности гетманской администрации Павла Скоропадского в сфере лесоводства, выявлены особенности инициированной ею реформы государственного управления лесным фондом. Показана роль научных исследований в организации эффективной лесоохраны. Дана оценка последствий правотворческой деятельности гетманской администрации в лесной сфере по сравнению с последующими историческими периодами развития украинского лесного законодательства.

П. Скоропадский, гетманат, лесное дело, правотворческая деятельность, Лесной департамент, государственная лесная стража.

The article examines the main directions of lawmaking by Hetman Pavlo Skoropadsky administration in forestry, the peculiarities of the reform of the forest fund state management. The role of researches in the organization of effective forest protection was shown. The effects of lawmaking by Hetman administration in forestry were given an assessment compared to subsequent historical periods of development of the Ukrainian forest legislation.

P. Skoropadsky, Hetmanate, forestry, law-making activities, the Forest Department, State Forest Guard.

УДК 349.41

НАУКОВИЙ ВНЕСОК У РОЗВИТОК ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА Г.О. АКСЕНЬОНКА

**І.М. ЗАРІЦЬКА, кандидат юридичних наук, доцент,
С.М. ГОЛУБ, студентка 2 курсу юридичного факультету
Національний університет біоресурсів та
природокористування України**

Досліджується науковий внесок, життєвий шлях та діяльність радянського юриста, члена-кореспондента АН СРСР, фахівця в області земельного і колгоспного права Георгія Олександровича Аксеньонка.

Земельне право, земельні відносини, право власності держави на землю.

Україна ще досить молода держава та в силу її історичного розвитку пройшла довгий шлях до отримання незалежності та всесвітнього визнання. Не зважаючи на це законодавча база перебуває на досить високому та розвинутому рівні, це і не дивно, адже їй передували надбання та напрацювання видатних наукових постатей, беручи свій початок ще з Київської Русі. Звичайно, пік свого значного розвитку наука земельного права набула в роки УРСР. Беручи до уваги те, що в Україні розвиток продуктивних сил базувався і був пов'язаний насамперед зі сферою земельних відносин, адже в значній мірі її економічна стійкість залежала від ступеню урегульованості цих відносин. Тому, ми ставимо перед собою завдання, яке є актуальним і на даний час, а конкретно аналіз наукових досліджень у вище зазначеній сфері окремих видатних науковців, а саме Г.О. Аксеньонка.

Постать яка, на нашу думку, зробила значний внесок, що дав поштовх для розвитку окремих інститутів земельного права є Георгій Олександрович Аксеньонко. Його науковий внесок у розвиток земельного права досліджували в своїх роботах такі науковці, як А. Гетьман, П. Ф. Кулинич, І.О. Костяшкін, О. Баран, Ю. І. Гевко, а також знаходимо про нього відомості у енциклопедичних виданнях.

Г.О. Аксеньонко народився 18 листопада 1910 р. у місті Полоцьк, Білорусь. Помер у лютому 1989 р. у Москві. Це був видатний російський правознавець, доктор юридичних наук з 1955 р., професор, член-кореспондент АН СРСР з 1966 р., д. чл. Інституту міжнародного і порівняльного аграрного права в Італії з 1960. Закінчив у 1940 р. 1-й Ленінградський юридичний інститут. У 1940–1941 рр. був старшим викладачем Ташкентського юридичного інституту (Узбекистан). У роки Великої Вітчизняної війни – на різних посадах у військовій прокуратурі.

Протягом 1945–1953 рр. працював заступником начальника цивільного відділу прокуратури СРСР. З 1953 р. – в Інституті держави і права АН СРСР: старший науковий співробітник, завідувач сектора земельного і колгоспного права з 1955 року.

Основні напрями наукових досліджень Г.О. Аксеньонка полягали у дослідженні теорії права власності держави на землю в СРСР та засад земельних правовідносин в умовах соціалізму. Зробив також вагомий внесок у вивчення проблем сільськогосподарського та екологічного права. Серед основних праць можна виокремити: «Право державної власності на землю в СРСР» (1950 р.), «Право землекористування радгоспів, МТС і підсобних господарств» (1953 р.), «Земельні правовідносини в СРСР» (1958 р.), «Правове становище радгоспів у СРСР» (1960 р.) [5].

Видатний науковець значну увагу приділяв вивченню в області, теорії права власності держави на землю, яка знайшла своє втілення у праці «Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения». Аксеньонк Г.О. вірно відмітив, що для визначення правового режиму земель будь-якої категорії необхідно: по-перше, дати поняття цих земель як об'єкта даного земельного відношення, по-друге, визначити коло землекористувачів цих земель, встановити їх права та обов'язки, по-третє, виявити порядок державного управління цими землями, та, по-четверте, зазначити ті форми та заходи відповідальності, які визначені законом для землекористувачів [1].

У сфері сільськогосподарського та екологічного права Г.О. Аксеньонк одним із перших передбачав необхідність виділення лісового, водного і гірничого законодавства у самостійні галузі права обумовлюючи наявністю своєрідного об'єкта врегульованих ними відносин і специфічним характером самих відносин [2, с. 170].

Як зазначав Г.О. Аксеньонк, використання природних ресурсів повинно визнаватися раціональним, якщо воно задовольняє відповідні економічні потреби в межах екологічної розумності, а сама економічна діяльність здійснюється з дотриманням відповідних екологічних вимог, спрямованих на охорону природи як бази природокористування [3, с. 22].

Досить велику увагу досліджень Георгій Олександрович приділяв області земельних правовідносин в умовах соціалізму. У науковому доробку «Земельні правовідносини в СРСР» (1958 р.) він доводить, що проблема земельних правовідносин у теперішній час висувається як одна з центральних у науці земельного права і має велике теоретичне та практичне значення.

Доктор, професор Мухітдінов Нажмітдін Баукеевич досліджуючи вище вказану працю Георгія Олександровича підкреслив, що кожне суспільне, в тому числі і правове, відношення між людьми виникає з приводу чогось і має свій точно окреслений предмет, який і є об'єктом даних правовідносин. Дії заради дій, без вказівки тієї мети, в ім'я якої вони виникли і санкціоновані державою в нормах права, без вказівки на той предмет, який визначає характер цих дій і лежить в основі їх виникнення,

– це таке вирішення питання, яке перетворює людину з суб'єкта правовідносини в його об'єкт [7, с. 97].

На думку Ю.І. Гевко, Георгій Олександрович вказував на зв'язок, який існує між землею як об'єктом правовідносин і її правовим режимом і полягає цей зв'язок у тому, що коли ми говоримо про землю як об'єкт земельних правовідносин, маємо на увазі землю не в її природному стані, як дар природи, а землю, по відношенню до якої встановлений визначений правовий режим, з огляду на те вона і стає об'єктом права, об'єктом земельного правовідношення [6].

Як зазначає доктор юридичних наук, професор А.П. Гетьман у праці «Методологічні аспекти розвитку науки про земельне право» Г.О. Аксеньонко першим серед науковців зазначав, що в юридичній літературі до цього часу не визначені зміст і завдання науки земельного права. На його переконання, предметом науки земельного права є земельні правовідносини, встановлені на основі націоналізації землі й державної власності на землю. Саме ця сфера відносин у своїй сукупності встановить предмет науки земельного права [4, с. 16–17]. Разом з тим, виявляючи особливості та специфіку земельних правовідносин, наука земельного права повинна відрізнити їх не лише від інших правовідносин, а й від однойменних правовідносин в інших суспільно-економічних формаціях. Ці відносини у своїй сукупності, на думку Г.О. Аксеньонка, визначають зміст науки земельного права. Земельні правовідносини, як вважав автор, засновані на виключній державній власності на землю і виникають між державою і власником землі, і землекористувачами, а також самими землекористувачами стосовно використання землі. До земельних правовідносин були також віднесені й ті, що виникають між державними органами, які здійснюють правомочності в сфері розпорядження й управління землею, а також між цими органами і землекористувачами щодо відводу та вилучення землі, обліку землі та реєстрації землекористувань, землеустрою тощо.

Важливим для науки земельного права стало дослідження питань про розмежування земельно-правових, адміністративно-правових, цивільно-правових, колгоспно-правових та інших правовідносин; поняття та кола суб'єктів земельних правовідносин; правоздатності та дієздатності громадян й інших землекористувачів; визначення поняття та класифікація об'єктів земельних правовідносин; підстав їх виникнення, змін та припинення.

На думку Г.О. Аксеньонка, радянське земельне право своїми нормами, крім земельних правовідносин, врегульовувало також відносини, пов'язані з використанням лісів, надр, вод. У майбутньому він не буде виключати подальшого розвитку цих відносин та відповідного законодавства і пов'язаної з цією обставиною можливості виокремлення з системи земельного права та формування як самостійних лісового, гірничого і водного права. Таким чином, на його глибоке переконання, існувало виключно земельне право, предмет якого об'єднував не лише земельні, а й водні, лісові та гірничі правовідносини [4 с. 16–17].

На думку Г.О. Аксеньонка, відмінність землі від інших об'єктів права, є предметами, даними самою природою і полягає в тому, що земля завжди може бути тільки виключною власністю держави і не може належати на праві власності іншим суб'єктам права, тоді як інші об'єкти (тобто надра, ліси і води) можуть бути при відомих обставинах об'єктами права власності не тільки самої держави, а й інших учасників правовідносин, пов'язаних з використанням цих об'єктів та доходить висновку, що надра, води і ліси можуть бути предметами цивільно-правових угод, і виникають з приводу їх правовідносини у відомих межах і розвиваються під впливом закону вартості.

Повертаючись до цієї проблеми, Г.О. Аксеньонк, виходячи з тих же передумов, уточнив свою позицію підкресливши, що гірничі відносини в відміну від земельних є еквівалентними відносинам, які мають товарно-грошовий характер [2].

Отже, Георгій Олександрович Аксеньонк залишив у спадщину не один науковий трактат, що нині використовується в галузі земельного права, як бачимо коло його досліджень не обмежувалось одним інститутом даної галузі. Його праці широко використовуються у наукових роботах українських науковців. Його розробки значною мірою мали вплив на розвиток українського земельного права в цілому.

Список літератури:

1. Аксененко Г.А. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения / Г.А. Аксененко // Сельское хозяйство и право в СССР и Италии. – М. : Институт государства и права АН СССР, 1977. – С. 55.
2. Аксененко Г.А. Земельные правоотношения в СССР / Г.А. Аксененко. – М. : Государственное издательство юридической литературы, 1958. – 415 с.
3. Краснов Н.И. Право природопользования в СССР // Краснов Н.И., Аксеньонк Г.А., Башмаков Г.С., Булгакова Л.И., Краснов О.И. и др. / По ред. доктора юрид. наук, проф. Н.И. Краснова. – М. : Наука, 1990. – 196 с.
4. Гетьман А.П. Методологічні аспекти розвитку науки про земельне право / А.П. Гетьман // Право України. – № 9. – 2009. – С. 15–18.
5. Кулинич П.Ф. Аксеньонк Г.О. / П.Ф. Кулинич / Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 1 : А–Г. – С. 74.
6. Гевко Ю.І. Проблеми визначення поняття «правового режиму земель» в Україні / Ю.І. Гевко // Збірник матеріалів наукової конференції студентів, магістрів, аспірантів та молодих вчених (28 лютого 2014 року) / за ред. Гетьмана А.П., Шульги М.В., Саннікова Д.В., Ігнатенко І.В. – 2014. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. – С. 137–140.
7. Мухитдинов Нажмитдин Избранные труды в 9-ти томах. / Мухитдинов Нажмитдин. – Т.1. : Правовые проблемы пользования недрами. – Алматы, 2010. – 339 с.

Исследуется научный вклад, жизненный путь и деятельность советского юриста, члена-корреспондента АН СССР, специалиста в области земельного и колхозного права Георгия Александровича Аксеньонка.

Земельное право, земельные отношения, право собственности государства на землю.

We study the scientific contributions life and activities of the Soviet lawyer, Corresponding Member of the USSR, a specialist in the field of land and the collective rights of Georgy Aksenonka.

Land Law, land relations, state ownership of land.

УДК 342(092)

ПОЛІТИЧНІ І ПРАВОВІ ПОГЛЯДИ Т.Г. ШЕВЧЕНКА

**Л.С. ПРОТОСАВІЦЬКА, кандидат історичних наук,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

У статті викладено політичні та правові погляди Т.Г. Шевченка щодо ліквідації національного гніту і утвердження державної самостійності українського народу, а також заклик до боротьби за національне й соціальне визволення, соціальну рівність і політичні свободи.

Слов'янська федерація, незалежна держава, соціальна і національна рівність.

Висвітлення історії політично-правової думки України неможливе без дослідження політичних та правових поглядів Т.Г. Шевченка. Будучи поетом, письменником, художником і громадським діячем Тарас Григорович не міг залишити поза увагою таке питання, як право українського народу на самовизначення. На його думку, український народ, як ніхто інший, заслуговує на власну державу. Дане питання надзвичайно актуальне і сьогодні. Адже носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ [1].

Мета статті полягає в тому, щоб на основі залучених джерел та програмних документів Кирило-Мефодіївського товариства визначити політичні й правові погляди Т.Г. Шевченка.

Т. Шевченко мав два покликання від Бога: поета і художника. Свою творчість Шевченко почав як художник, але переважав у ньому талант поета революційного спрямування, поета, який вийшов із глибин українського народу, розумів становище, переконання та сподівання українців. За допомогою своїх віршів Великий поет мав намір показати справжнє становище українців у ті часи. М. Костомаров зазначав, що Т. Шевченко «був обранцем народу в прямому значенні цього слова; народ немовби обрав його співати замість себе» [4, с. 134].

Шевченко змусив своїх колег бачити в народі не лише барвисті звичаї, а й його страждання. Україна для нього – не просто мальовничий регіон Російської імперії, а край, що може й має стати незалежним [10, с. 408].

Т. Шевченко стояв на позиціях заперечення і невизнання поневолення народу; засуджував систему російського законодавства та судочинства, що захищала інтереси панівних класів. Також він закликав до боротьби за національне й соціальне визволення, соціальну рівність, політичні свободи, що ґрунтуються на вселюдській справедливості; до самоуправління народу й колегіальної форми реалізації влади, ліквідації національного гніту і утвердження державної самостійності українського

народу; до встановлення рівноправності слов'янських народів, справедливого життя всіх людей на Землі [7, с. 320].

Погляди Т. Шевченка будувались на основі природних потреб людини, на захисті пригніченого населення. Велику увагу митець приділяв умовам забезпечення прав і свобод людини. Він хотів наділити селян землею, звільнивши їх від кріпосництва.

Право в розумінні Т. Шевченка було залежним від інтересів правлячої верхівки та мало вигляд мінливого історичного явища. Тарас Григорович виступав за рівність прав і свобод людини, за справедливість, за утвердження громадського самоврядування, за самоуправління народу, основою якого повинна бути суспільна власність: «кораблі і плуги, всі багатства землі» належать не «царям – божествам», а трудящим» [2, с. 256].

Т.Г. Шевченко був противником абсолютної монархії. Державний устрій тогочасної України він вважав продовженням необмеженої влади монарха Росії, що реалізовувалася за допомогою гетьманів, а згодом – і панів. Поет схилився до ідеї буржуазної республіки на зразок США, оскільки там не було одновладдя, функціонував представницький орган, громадяни мали рівні права. Гарантом від сваволі, на думку Тараса Григоровича, повинен бути «праведний закон», що розглядається як синонім правди і справедливості. Але закон, який діє в державі, де існує нерівність, не може бути праведним [7, с. 321].

Узагалі Т. Шевченко прагнув до утворення незалежної демократичної Української держави з колегіальною формою реалізації політичної влади на засадах участі в управлінні широких верств населення. Однією з важливих умов побудови такої держави була правова реформа після насильницької зміни форми державного устрою. Т. Шевченка досить часто називали «співцем селянської революції», для якої необхідно «обух сталить та добре вигострить сокиру» [8, с. 88].

Значним виявом служіння національній ідеї є участь Т. Шевченка в Кирило-Мефодіївському товаристві (1845–1847рр.), яке було першою українською політичною організацією з яскраво вираженою визвольною програмою. Засновниками товариства стали Микола Костомаров, Микола Гулак, Василь Белозерський. Разом з організаторами до товариства увійшли студенти Київського університету Олександр Навроцький, Іван Посяда, Георгій Андрузький, Афанасій Маркович, Олександр Тулуб, вчителі Пантелеймон Куліш і Дмитро Пільчиков, поміщик Микола Савич, поет і художник Тарас Шевченко. Основні ідеї, організаційні та програмні положення викладено у «Книзі буття українського народу» та «Статуті Слов'янського товариства святих Кирила і Мефодія» [6; 12]. У «Книзі буття українського народу», програмному документі – Кирило-мефодіївців, викладена історія розвитку України, що за певних історичних обставин втратила державність і потрапила у неволю до інших «державних» народів [12]. Товариство ставило за мету: національне і соціальне визволення України, скасування кріпацтва, станових привілеїв, проголошення свободи совісті та ін. До складу слов'янської федерації мали увійти

Україна, Росія, Польща, Чехія, Сербія, Болгарія. Вища законодавча влада повинна була належати двопалатному сейму, а виконавча – президенту [12].

На думку кирило-мефодіївців, Україна відродиться у формі республіки, стане складовою частиною всеслов'янської федерації. Кирило-мефодіївцям притаманні три основні ідеї: ідея соціальної і національної рівності, ідея українського визволення і слов'янофільство.

У братві існувало дві течії: ліберально-буржуазна (еволюційна) і народно-демократична (революційна). Погоджуючись у загальних питаннях, учасники цих груп розходилися в питанні про те, що вважати першочерговим і головним. До першого напрямку належали М. Костомаров, В. Білозерський, О. Маркович, О. Тулуб, Д. Пильчиков, П. Куліш, М. Савич. Вони проголошували єдність і братерство слов'ян, важливість розвитку української культури.

Т. Шевченко разом з Г. Андрузьким, М. Гулаком, О. Навроцьким, І. Посядою, які належали до революційно-демократичного крила товариства, відстоювали позиції національної революції, що привела б до створення демократичної держави на зразок США. Держава мала об'єднувати сім автономних штатів на чолі зі своїми президентами (Україну з Причорномор'ям, Кримом і Галичиною, Польщею, Литвою, Бессарабією, Сербією, Болгарією, а також Дон). Кожен штат мав поділятися на області, області – на округи, а округи – на громади, що складалися з сеймів. Управління в громадах здійснювалося через управу, яка поєднувала б розпорядчу, виконавчу і судову владу. На чолі управи мав стояти голова. До неї мали входити троє-четверо старшин, десять депутатів від громади, священнослужитель, кілька писарів, а також один місцевий житель із гуманітарною освітою.

Управа мала вирішувати всі питання місцевого значення демократично, через голосування, карала за порушення закону. На рівні округу повинна діяти оружна палата за такими ж принципами, як і управа у громаді. Депутатів мали обирати на два роки. Виконавчою та розпорядчою владою було б окружне правління в складі окружного начальника, його заступника та трьох радників. На цьому рівні мали діяти поліція та совісний суд [11, с. 229].

На рівні області передбачалося створити обласну палату, обласне управління, поліцію, магістрат, інші інституції соціального напрямку (опікунську раду, навчальні заклади, будівельно-шляхове управління тощо).

У штатах законодавчу владу мав зосереджувати в своїх руках сенат, а виконавчу владу очолити президент, при якому мав знаходитися цензурний комітет. До гілки виконавчої влади мали увійти комітети – внутрішніх справ, тюремних, промисловий фінансовий та наглядовий. У штатах функціонували б вищі навчальні заклади: академії наук і мистецтв, народного слова, медицини, а також вищий жіночий заклад виховання.

Усі штати мала об'єднати державна надбудова, що складалася б із Законодавчих зборів та Державної ради, куди входили б президент

республіки, міністри, прокурор, а також президенти штатів. На цьому рівні повинні були діяти міністерства фінансів і промисловості, військово-морське, а також міністерство юстиції. Міжнародні відносини мали здійснюватися тільки на рівні держави – для цього передбачалося створити міністерство закордонних справ. Окрім зазначених органів, мали бути створені міністерство внутрішніх справ, тюремний комітет, а також посада державного прокурора. Як і в автономних штатах, так і в державі загалом мав діяти наглядовий комітет [11, с. 230].

У березні 1947 р. Кирило-Мефодіївське товариство було викрито: студент Олексій Петров доніс на братчиків, у результаті чого почалися арешти всіх його учасників цього товариства, які супроводжувалися засланнями в далекі кутки Російської імперії.

Виникнення Кирило-Мефодіївського товариства викликало у Миколи І страх політичного, правового і духовного підриву царського режиму.

Але найжорстокіше Микола І розправився з Шевченком. За його вірші та революційно-демократичні переконання, що загрожували імперському устрою, Шевченка засудили до 25 років солдатчини і вислали служити рядовим до Оренбурзького окремого корпусу в далеку Орську фортецю на Каспійському морі з правом вислуги, однак під найсуворіший нагляд із заборобою писати та малювати [6, с. 262– 263].

Участь Т.Г. Шевченка в Кирило-Мефодіївському товаристві була знаменним етапом в житті українців. Товариство проіснувало лише 15 місяців, але воно було важливою умовою забезпечення визвольної боротьби українського народу.

Заслуга членів Кирило-Мефодіївського товариства полягає у тому, що вони, врахувавши уроки світового досвіду і спроектувавши передові західноєвропейські ідеї на український ґрунт, сформулювали основні постулати українського національного відродження, визначили форми та методи досягнення поставленої мети [3, с. 233].

Історик О.І. Салтовський високо оцінив діяльність Кирило-Мефодіївського товариства, назвав Т. Шевченка «батьком» української національної ідеї, сформованої в традиційній для цивілізованої Європи формі [13, с. 153].

Таким чином, можна зробити висновок, що Т.Г. Шевченко, будучи виразником національних інтересів українського народу, виступав проти абсолютної монархії, засуджував систему російського законодавства та судочинства, закликав до самоуправління народу, основою якого повинна стати суспільна власність, а також і до колегіальної форми реалізації політичної влади на засадах участі в управлінні широких верств населення. Він разом з революційно-демократичним крилом Кирило-Мефодіївського товариства схилився до ідеї створення буржуазної республіки на зразок США, оскільки там не було одновладдя, функціонував представницький орган, громадяни мали рівні права. Узагалі Т. Шевченко мріяв про утворення незалежної демократичної Української держави.

Список літератури:

1. Конституція України : чинне законодавство зі змінами та допов. Станом на 7 жовт. 2013 р. : [офіц. текст]. – К. : ПАЛИВОДА А.В., 2013. – 64 с. – (Закони України).
2. Безродний Є.Ф. Світова класична думка про державу і право [Текст] / Безродний Є.Ф., Ковальчук Г.К., Масний О.С. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – С. 252–257.
3. Бойко О.Д. Історія України [Текст] / Бойко О.Д. – К. : Академвидав, 2008. – С. 229–233.
4. Бородін В.С. Спогади про Тараса Шевченка [Текст] / Бородін В.С., Павлюк М.М. – К. : Дніпро, 1982. – С. 130–137.
5. Заруба В.М. Історія України (з найдавніших часів до сьогодення) [Текст] / Заруба В.М., Васковський Р.Ю. – Д.: Юрид. акад. М-ва внутр. справ; Ліра ЛТД, 2005. – С. 262–263.
6. Кирило-Мефодіївське товариство: У 3 т. / АН УРСР. Археограф. комісія та ін.: упоряд. М. І. Бутич, І. І. Глизь, О. О. Франко; редкол.: П. С. Сохань (голов. ред.) та ін. – К.: Наук. думка. 1990. – ISBN 5-12-001223-X Т. 1. – 1990. – 544 с. – Показч. – С. 505–517.
7. Мироненко О.М. Історія вчень про державу і право [Текст] / Мироненко О.М., Горбатенко В.П. – К. : Академія, 2010. – С. 320–321.
8. Морозов В.В. Історія української суспільно-політичної думки [Текст] / Морозов В.В. – К. : КНЕУ, 2006. – С. 85–89.
9. Салтовський О.І. Концепції української державності в історії вітчизняної політичної думки (від витоків до початку XX сторіччя) [Текст] / Салтовський О.І. – К. : Парапан, 2002. – 396 с.
10. Юрій М.Ф. Історія світової та вітчизняної культури [Текст] / Юрій М.Ф. – К. : Дакор, 2007. – С.408.
11. Шульженко Ф.П. Історія політичних і правових вчень [Текст] / Шульженко Ф.П. – К. : Юрінком Унтер, 2006. – 464 с.
12. Костомаров М.І. Закон Божий (Книга буття українського народу) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://litopys.org.ua>

В статье изложены политические и правовые взгляды Т.Г. Шевченка относительно ликвидации национального гнёта и восстановления государственной самостоятельности украинского народа, а также призыв к борьбе за национальное и социальное освобождение, социальное равенство и политические свободы.

Славянская федерация, независимое государство, социальное и национальное равенство.

The article covers the political and legal views of Taras Shevchenko on national oppression elimination and establishment of the state independence of the Ukrainian people, and Shevchenko's call for a struggle for national and social liberation, the abolition of serfdom, social equality and political freedom

Slavic federation, independent state, social and national equality.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.849.2

ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ ТА ПОЛІТИЧНА РЕКЛАМА: ПОНЯТТЯ, СПІВВІДНОШЕННЯ, ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Ю.О. ЯСОЧКО, асистент*
**Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

У публікації проведено дослідження співвідношення поняття «передвиборна агітація» та «політична реклама», сутність та значення яких викликають певні непорозуміння під час їх практичного застосування. Охарактеризовано і проаналізовано основні ознаки, які виокремлюються при розмежуванні двох досліджуваних категорій. Звертається увага на правову проблему неврегульованості політичної реклами у міжвиборчий період та її законодавчого закріплення профільним законом про рекламу. Досліджено зарубіжний досвід законодавчого закріплення понять, що розглядаються у статті.

Передвиборна агітація, політична реклама, вибори, виборчий процес, комерційна реклама.

Одним із дискусійних питань сучасності є розмежування понять «передвиборна агітація» та «політична реклама». Ці два терміни найбільш актуальні у період проведення виборчого процесу, але відсутність чіткого правового регулювання питань їх співвідношення поза ним призводить до непорозуміння під час застосування в міжвиборчий період. Закони про вибори визначають зміст цих двох понять, вказуючи при цьому, що політична реклама є однією із форм передвиборної агітації. Однак і сьогодні досить важко чітко розмежувати політичну рекламу й передвиборну агітацію. Особливо неврегульованою залишається політична реклама, яка застосовується у міжвиборчий період та ставить у нерівні умови учасників виборчої «гонитви» напередодні виборчого процесу.

Проблема розмежування двох цих понять була предметом дослідження багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких: Л.І. Адашис, А.В. Акаймова, О.М. Ануфрієнко, М.В. Афанасьєва, Н.О. Войтович, І.Л. Литвиненко, А.Й. Магера, А.П. Савков, В.Є. Шеверєва, Т.С. Шевченко та інші. Проте однозначного розуміння сутності цих двох понять так і не було знайдено.

* Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор О.О. Майданник

Тому **метою** цієї статті є узагальнення ключових тлумачень співвідношення понять «передвиборна агітація» та «політична реклама» у сучасних умовах розвитку виборчого законодавства України.

Закон України (далі – ЗУ) «Про вибори народних депутатів України» дає наступне трактування цих двох понять:

«передвиборна агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата у депутати або партію – суб'єкта виборчого процесу (п. 1 ст. 68);

політична реклама – це розміщення або поширення матеріалів передвиборної агітації за допомогою рекламних засобів (п.3, ст.68)».

ЗУ «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» має наступне тлумачення згаданих понять:

«передвиборна агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови (п. 1 ст. 47).

Політична реклама – це одна з форм передвиборної агітації, розміщена за допомогою рекламних засобів, яка спонукає виборців голосувати за або не голосувати за певного суб'єкта виборчого процесу (п. 7 ст. 50)».

У профільному законі України «Про рекламу» визначення поняття «політична реклама» взагалі відсутнє.

На нашу думку, вдосконалення цього поняття та приведення його до єдиного трактування є важливим чинником при зміні законодавства. Адже наразі досить важко зрозуміти, як розмежовуються такі два терміни, як «передвиборна агітація» та «політична реклама», про що наголошують більшість науковців та практиків¹.

З попередньо наведених визначень бачимо, що політична реклама вважається однією з форм передвиборної агітації та розміщується за допомогою рекламних засобів. Але, А.І. Магера у своїй статті звертає

¹ Адашис Л.І. Політичні партії як суб'єкти виборчого процесу на виборах народних депутатів України [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Адашис Людмила Іванівна ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – С. 139; Войтович Н. Політична реклама в ЗМІ в українському та законодавствах європейських країн // Вісник Львівського університету. Сер.журналістика. – Львів, 2001. – Вип.21. – С. 140; Литвиненко І.Л. Передвиборна агітація як стадія виборчого процесу // Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права: Часопис, 2006. – Випуск №1(17). – С. 19; Магера А.І. окремі аспекти проведення передвиборної агітації та діяльності ЗМІ // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 4 (6). – С. 45; Ануфрієнко, О.М. Передвиборча агітація в Україні: правові особливості, етичні норми та принципи / О.М. Ануфрієнко // Слов'янський вісник: зб. наук. пр. / Рівнен. ін-т слов'янознавства; наук. ред. : С.С. Троян. – (Історичні та політичні науки). – 2012. – № 4 (30). – С. 135; Пояснювальна записка до Закону України «Про внесення змін до деяких Законів України щодо політичної реклами» від 17 листопада 2011 р.

увагу на те, що законодавство України про рекламу на правовідносини у сфері виборчого процесу не поширюється [1, с. 45]. Дійсно, відповідно до ч. 1, 2, ст. 2 Закону України «Про рекламу» ним регулюються відносини, пов'язані з виробництвом, розповсюдженням та споживанням реклами на території України і його дія не поширюється на відносини, пов'язані з розповсюдженням інформації, обов'язковість розміщення та оприлюднення якої визначено іншими законами України [2].

Також викликають сумніви положення ч. 8 ст. 50 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» в якій вказується, що «політична реклама оплачується за рахунок коштів власних виборчих фондів місцевої організації партії» та ч. 6 ст. 68 Закону України «Про вибори народних депутатів України» відповідно до якої: «передвиборна агітація здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на забезпечення ведення передвиборної агітації відповідно до цього Закону, коштів виборчих фондів партій, кандидатів у депутати в одномандатних округах». Тобто, як доходить висновку І.Л. Литвиненко: «на думку законодавця різниця між політичною рекламою і передвиборною агітацією полягає лише в тому хто за неї платить, якщо за рахунок Державного бюджету – то це агітація, якщо за рахунок власних фондів – це вже політична реклама як одна з форм агітації» [3, с. 19]. Насправді ж ці два поняття мають більш суттєву відмінність.

«Передвиборна агітація» та «політична реклама» – два різні терміни, практика застосування яких має бути не лише досліджена, але й удосконалена. А тому важливо визначити, що саме є критерієм розподілу згаданих термінів.

А.В. Акаймова виділяє фактичне завдання політичної реклами, яке полягає в тому, щоб змусити більшість народу прийти в один визначений день, в одне визначене місце, придбати один визначений товар і не пред'являти претензій протягом 4–5 років щодо його роботи [4, с. 473]. Те ж саме завдання ставиться і перед передвиборною агітацією. Але різниця в тому, що саме за допомогою політичної реклами, як однієї з форм передвиборної агітації, конкретно визначена виборча кампанія може бути успішною. До того ж, політичну рекламу можуть замовити лише суб'єкти обрання, оскільки, відповідно до чинного законодавства, вона оплачується за рахунок коштів власних виборчих фондів. Передвиборну агітацію можуть здійснювати не лише партії чи кандидати, а й усі громадяни України. Тобто, вагомим критерієм розподілу цих двох понять є суб'єкти поширення.

Ще одним проблемним питанням, пов'язаним з політичною рекламою та її законодавчим регулюванням є її висвітлення поза виборчим періодом. Як зауважує А.П. Савков: «відповідно до виборчого законодавства «політична реклама» стосується суб'єктів виборчого процесу лише під час офіційного оголошеного виборчого процесу. В інший час реклама політичних партій (виборчих блоків) законодавством не регулюється, а тому в ефірі телерадіоорганізацій розміщується як комерційна» [5, с. 105]. Тобто, якщо окремих кандидат у депутати, або ж партія почнуть

рекламувати себе та свою діяльність безпосередньо напередодні виборчого процесу, то це вважатиметься звичайною комерційною рекламою і не буде регулюватися виборчим законодавством.

Звичайно, згідно із нормами чинного законодавства, сам факт проведення реклами до початку виборчого процесу не являється порушенням. Політична реклама може мати місце і поза виборчим процесом, наприклад, задля популяризації ідеології окремої партії. Але тим самим така діяльність ставить у нерівні умови партії та кандидатів, які планують брати участь у виборах.

Н.О. Войтович хвилює й те, що нерозмежування термінів «політична агітація» та «політична реклама» дає можливість проводити політичне рекламування в Україні у будь-який час [6, с. 141]. У посібнику «Діяльність засобів масової інформації в період виборчої кампанії – 2012» розтлумачено, що: «реклама партій до офіційного старту виборчої кампанії з формально-юридичної точки зору не є передвиборною агітацією. Її розміщення не регулюється Законом «Про вибори народних депутатів», а підпадає під дію Закону України «Про рекламу». Тому сам по собі факт розміщення реклами партії до початку виборчої кампанії не становить порушення законодавства України» [7, с. 13].

Але у такому разі виникає проблема з розмежуванням політичної реклами та комерційної. У даному випадку в основі розмежування реклами лежить період. Якщо до виборів – то це комерційна реклама, яка регулюється загальними рекламними нормами, якщо – під час виборчого процесу, у відповідні строки – політична реклама, яка регулюється виборчим законодавством.

На наш погляд, в основі поділу реклами, яка має явно виражений політичний характер, не повинен бути період, поза яким вона перетворювалася б на комерційну. Вся вона має підпадати під категорію «політична реклама». Регулювати таку діяльність слід рекламним та виборчим, у відповідні строки, законодавством. А тому, на нашу думку, визначення поняття політичної реклами та регулювання і окреслення найважливіших положень цього процесу мають бути визначені на законодавчому рівні, зокрема профільним законом про рекламу.

Також панує думка, що дієвим механізмом вирішення цього питання буде усунення одного з понять, що розглядаються, з норм чинного законодавства України. Однак, думки з цього приводу розділилися.

З точки зору Т.С. Шевченка: «варіантом вирішення ситуації, як це не дивно звучить, може бути уніфікація термінів шляхом повної відмови від використання дефініції політичної реклами. У цьому випадку закон має встановлювати лише загальне визначення агітації, а також вказувати, що агітація може проводитися у засобах масової інформації за встановленими у законі правилами» [8, с. 65].

На погляд М. Смокович, В. Галайчук та С. Кальченко, більш доцільним є вилучення із виборчого законодавства поняття передвиборної агітації. У статті, яка була написана ними у співавторстві, зокрема наголошується, що одним із найбільш дискусійних моментів серед

фахівців у галузі виборчого законодавства є питання про те, чи варто в законі надавати нормативне визначення поняттю «передвиборна агітація» і яким повинна (чи може) бути така дефініція. Автори, не є прихильниками законодавчого закріплення цього поняття та вважають, що, починаючи з 2004 р., у судовій практиці сформувались достатньо ґрунтовні підходи стосовно юридичної природи та необхідних ознак цього елементу виборчого процесу. Через це зайва «зарегламентованість» відповідних процедур може лише ускладнити механізм боротьби із зловживаннями та порушеннями у зв'язку з веденням передвиборної агітації [9, с. 84].

Загалом, зарубіжний досвід вказує на те, що законодавчого визначення цих понять взагалі немає майже в усіх європейських країнах, за винятком Румунії, де політичної рекламою вважається реклама, спрямована на популяризацію партії, політика або політичного заклику та Угорщини, де політичною рекламою визнається програма, яка містить заклики або іншим чином впливає на виборців з метою спонукання їх до участі у виборах та підтримки певної партії, популяризує назву, діяльність, символіку, цілі тощо партії або політичного руху [10, с. 3–7].

На наш погляд, обидва терміни повинні існувати окремо та мати подальше законодавче вдосконалення, яке слід здійснювати шляхом чіткого визначення їх понять у відповідних законах. Це дозволить припинити суперечки між практикуючими юристами, політологами та науковцями до та під час виборів, а також попередити можливі зловживання. Оскільки, як зазначається в пояснювальній записці до проекту Закону «Про внесення змін до деяких Законів України щодо політичної реклами», вже існують прецеденти зловживання неврегульованістю цього питання. А вдосконалення та систематизація правової регламентації інституту політичної реклами узгодить між собою принципи використання та застосування передвиборної агітації в період виборчого процесу та політичної реклами взагалі. Це дасть змогу використовувати політичну рекламу, як самостійний, не зв'язаний рамками виборчого процесу інститут демократичного суспільства.

Список літератури:

1. Магера А.Й. Окремі аспекти проведення передвиборної агітації та діяльності ЗМІ / А. Й. Магера // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 4 (6). – С. 45–46.
2. Про рекламу : Закон України від 3 липня 1996 р. № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 39. – Ст. 182.
3. Литвиненко І.Л. Передвиборна агітація як стадія виборчого процесу / І.Л. Литвиненко // Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права. – Часопис, 2006. – №1(17). – С. 16–22.
4. Акайомова А.В. Історичний аналіз політичної реклами / А.В. Акайомова // Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету. – Запоріжжя : Просвіта, 2007. – Вип. XXI. – 560 с.

5. Савков А.П. Сучасна роль засобів масової інформації у виборчому процесі України / А.П. Савков // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2010. – № 2/2010. – С. 103–108.

6. Войтович Н.О. Політична реклама в ЗМІ в українському та законодавствах європейських країн / Н.О. Войтович // Вісник Львівського університету. – Львів, 2001. – Вип. 21. – С. 140–144. – (Сер. журналістика).

7. Діяльність засобів масової інформації в період виборчої кампанії : посібн. для представників засобів масової інформації [Текст] / О.О. Бурмагін, Л.В. Опришко, Л.Л. Панкратова. – К., 2012 – 39 с.

8. Шевченко Т.С. Перспективи вдосконалення правового інституту передвиборної агітації у засобах масової інформації / Т.С. Шевченко // Вибори та демократія : наук.-просвітницький правничий журн. – 2006. – № 1 (7). – С. 63–69.

9. Смокович М. Практичні аспекти судової практики у справах щодо ведення передвиборної агітації / М. Смокович, С. Галайчук, С. Кальченко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2010. – №2 (19). – С. 83–90.

10. Регулювання участі ЗМІ у виборчому процесі: напрями удосконалення [Текст]. – К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2007. – 26 с.

В публикации проведено исследование соотношения понятия «предвыборная агитация» и «политическая реклама», сущность и значение которых вызывают определенные недоразумения во время их практического применения. Охарактеризованы и проанализированы основные признаки, которые выделяются при разграничении двух исследуемых категорий. Обращается внимание на правовую проблему неурегулированности политической рекламы в межвыборный период и ее законодательное закрепление профильным законом о рекламе. Исследован зарубежный опыт законодательного закрепления рассматриваемых в статье понятий.

Предвыборная агитация, политическая реклама, выборы, избирательный процесс, коммерческая реклама.

In publishing conducted a study of the relationship between the concepts of «pre-election agitation» and «political advertising», the essence and significance of which cause some misunderstandings during their practical application. Characterized and analyzed the main features, which are highlighted when the distinction between the two categories studied. Attention was drawn to the legal issue of the unsettled political advertising in the period between elections and legislative consolidation of the relevant law on advertising. Studied foreign experience of legislative fastening of the given concepts.

Pre-election agitation, political advertising, elections, electoral process, commercial advertising.

УДК 35.071.6

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК СПОСІБ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ДЕРЖАВІ

**А.Е. СВІТЛИЧНА, студентка 4 курсу юридичного факультету¹,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка**

У статті розглянуто сучасні підходи до визначення поняття та видів децентралізації. Розкрито суть децентралізації через її основні елементи, з їх наступною характеристикою. Проаналізовано досвід європейських країн, позитивні та негативні аспекти імплементації даного принципу з урахуванням показників індексу децентралізації. А також запропоновані шляхи удосконалення національного законодавства в сфері організації публічної влади для створення найбільш сприятливих умов для повноцінної реалізації даного принципу в Україні.

Децентралізація, публічна адміністрація, організація публічної влади, фінансова деконцентрація, політична децентралізація, делегування, деконцентрація, деволюція, індекс децентралізації, адміністративне право.

На сьогоднішній день прийнято розглядати децентралізацію орієнтиром інституційних реформ. Децентралізація є складним процесом, що виходить за межі структурних реформ, адже здійснює вплив на усі сфери суспільного життя, оскільки наближає процес прийняття рішень до громадськості і тим самим дає змогу впровадженим програмам та послугам краще відповідати місцевим потребам. Саме така тенденція спостерігається в більшості європейських країн, де децентралізація тим чи іншим чином реалізується і де якісні покращення здійснення публічної влади ми вже можемо спостерігати. Впровадження децентралізації має велике значення для організації публічної влади в Україні. Проте, перед приведенням його в дію необхідно врахувати особливості суспільної організації країни і державного управління загалом.

Питання децентралізації публічної влади є предметом дослідження багатьох зарубіжних учених таких як Х.Вольман, Ф.Тудор, Х.Фреж, П.Захарія, Р.Ебель, Я.Брюнкер, Х. Зоу та інші. Серед відчизняних дослідників варто зазначити таких: В.Б. Авер'янов, І.А.Грицяк, А.А. Пухтецька, О.В. Батанова, І.П. Бутка, О.В. Зайчука, В.М. Кампа, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В.В.Копейчикова, М.О. Пухтинського, А.О. Селіванова, М.О. Теплюка, В.М. Шаповала.

Метою статті є визначення раніше розроблених проблем з наступним аналізом змісту децентралізації як способу організації публічної влади в державі, визначення актуальних проблем запровадження

¹ Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент А.А. Пухтецька

© Світлична А.Е., 2014

децентралізації в Україні, а також розкриття сучасного європейського досвіду використання принципу децентралізації.

У ст. 132 Конституції України визначається, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Тобто фактично передбачається поєднання двох самотійних принципів. Причому, слід звернути увагу, зазначений першим принцип централізації, йому надається перевага і який відображає власне дійсний стан речей в Україні. На сьогодні децентралізація не покладена в основу організації діяльності органів публічної влади і має виключно формальне закріплення.

Енциклопедія державного управління визначає децентралізацію державної влади як «самотійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому; виявляється у делегуванні повноважень від органів державного управління до місцевого самоврядування» [1, с. 125]. Децентралізація передбачає розширення повноважень органів місцевого самоврядування, делегування їм повноважень вищих ланок державної влади. Тобто, відбувається наділення місцевих органів влади певною політичною автономією, разом з новими функціями і ресурсами.

На наш погляд, децентралізована модель організації публічної влади передбачає надання адміністративно-територіальним одиницям або іншим територіальним утворенням права самотійно вирішувати питання місцевого значення та реалізовувати завдання місцевого значення, передбачені законодавством. Причому втручання у їх діяльність здійснюється виключно у передбачених законом формах та випадках з метою нагляду за законністю.

Мета впровадження децентралізації видається чітко визначено Ф. Тудором у його роботі «Фінансові незручності децентралізації», в якій він чітко визначає, що децентралізація є «способом забезпечення більш ефективного публічного сервісу, що корелюють здебільшого з вимогами та уподобаннями населення» [2, с. 340]. Важко не погодитись, що одним з найважливіших завдань децентралізації є впровадження кращого публічного сервісу задля задоволення потреб населення. В підтвердження вищесказаного хочу сказати, що жодна централізована система неспроможна реагувати на надзвичайно широкий спектр потреб місцевої громади настільки добре, як нею обрана місцева влада, котра несе відповідальність перед відповідною громадою.

Країни Європи зважають на додаткову перевагу децентралізації. Р. Ебель підкреслює: «Західний світ вбачає децентралізацію як альтернативний спосіб забезпечення публічних послуг в економічно більш ефективний спосіб» [3, с. 145]. Зважаючи на це, посткомуністичні країни з перехідною економікою мають брати на озброєння децентралізацію як природний крок у переході до ринкової економіки та демократії з можливістю протистояння економічній нестабільності та неефективному

урядуванню, а також оптимізації вирішення загальнонаціональних питань з урахуванням регіональних особливостей.

Таким чином, децентралізація створює умови для зміцнення самостійності влади на місцях через:

- координацію владою на місцях публічного сервісу відповідно до місцевих особливостей та потреб;
- ефективне використання фінансових, людських та матеріальних ресурсів;
- здійснення діяльності адміністративно-територіальних одиниць оперативно, залежно від специфічних вимог та місцевих потреб;
- організації спільного управління та урядування кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Вирізняють три основні типи децентралізації: політична, адміністративна і фінансова та три основні форми децентралізації: деконцентрація, делегування і деволюція.

Індекс децентралізації визначають два основні параметри, а саме децентралізація прийняття рішень і фінансова децентралізація. Показник децентралізації прийняття рішень ілюструє рівень автономії на місцевому рівні управління, спроможність приймати рішення незалежно від національного рівня. В свою чергу фінансова децентралізація свідчить про те, чи забезпечений місцевий рівень належними ресурсами, наскільки він є фінансово незалежним. Оскільки власне фінансова незалежність є беззаперечною основою незалежності прийняття рішень.

Політична децентралізація має на меті надати громадянам та демократично обраним ними представникам більше повноважень у процесі прийняття рішень. Також передбачається розширення компетенції владних суб'єктів місцевого рівня шляхом передачі частини повноважень органів центральної влади. Деволюція вважається формою політичної децентралізації. Деволюція являє собою повну передачу відповідальності, процесу прийняття рішень, ресурсів, отримання доходів місцевому рівню публічної влади, що є автономною і діяльність якої повністю залежить від покладених на неї повноважень. Політична децентралізація потребує конституційної, правової та регуляторної бази для забезпечення підзвітності та прозорості діяльності органів наділених владними повноваженнями. Також є необхідним реструктуризація установ та розвиток зв'язків з громадськістю і приватним сектором.

Адміністративна децентралізація передбачає розподіл повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів між різними рівнями державної влади. Вона може бути здійснена двома шляхами: функціональний та територіальний розподіл влади. Функціональний передбачає передачу повноважень спеціалізованим організаціям, що здійснюють діяльність в межах своєї юрисдикції. Територіальний же розподіл влади має на меті передачу відповідальності за реалізацію покладених на них публічних функцій інституціям, зважаючи на географічні та політичні межі. Адміністративно-територіальні одиниці, зазвичай, визнаються незалежними юридичними особами, хоча і не обов'язково.

Виділяють також такі способи як: деконцентрація, за якої повноваження та відповідальність передаються з одного рівня центральних органів влади до інших зі збереженням того ж ієрархічного рівня підзвітності місцевих територіальних одиниць центральним міністерствам чи агенствам, котрі були децентралізовані. Деконцентрація може розглядатися як пеший крок до децентралізації влади; делегування – тимчасова передача повноважень та відповідальності місцевим владним одиницям чи агенціям, що не завжди обов'язково є відділами чи місцевими підрозділами органів, що делегують повноваження.

I, нарешті, фінансова децентралізація, яка являє собою суттєву складову усіх форм децентралізації. Суб'єкти децентралізації повинні бути забезпечені фінансовими ресурсами, а також володіти правом прийняття фінансових рішень задля здійснення покладених на них завдань.

Причому хочу підкреслити, що прослідковується дуже тісний зв'язок між фінансовою децентралізацією та чинниками, які визначають децентралізацію процесу прийняття рішень. Жоден із процесів невмозможливо повноцінно реалізуватися у відриві один від одного. Це пояснюється тим, що чим більша є фінансова залежність регіональних структур від центральних, тим меншою є їх автономія. З наявністю достатніх фінансових ресурсів у адміністративно-територіальних одиниць з'являється можливість виконувати більшу кількість завдань та функцій, діяти незалежно та повністю забезпечувати свою діяльність. Тож, взаємозв'язок цих двох показників є надзвичайно важливим для якісного функціонування політики децентралізації.

Відповідно до звіту Асамблеї європейських регіонів, з індексом децентралізації 72 із 100 можливих Швейцарія займає перше місце серед європейських країн, підіндекс з найменшим значенням є адміністративна децентралізація 72, за нею функціональна, що складає 58. Швейцарія досягла найвищого результату у фінансовій децентралізації – 75, в порівнянні з іншими європейськими країнами. Швейцарські регіони мають високий ступінь фінансової автономії: у них є широкий спектр податкових повноважень і можуть, наприклад, встановити податкову базу, ставка податку, контролювати податкові надходження і, крім того отримати фіксовану частку національних податків.

Друге місце після Швейцарії займає Німеччина де індекс становить 66. На противагу країнам – лідерам з реалізації децентралізації виступають такі країни як Греція, Естонія та Болгарія, у яких індекс децентралізації складає 31, 31, 25 відповідно [4, с. 26].

Німецька федеральна традиція на перший погляд виглядає типовою децентралізованою системою, особливо зважаючи на відносини між органами федерації та Землями, а також політично і функціонально сильною позицією місцевої влади на внутрішньодержавному рівні. Та при ближчому розгляді, пояснює Х. Вольман, виявляється, що «значна частина деволюції та передачі публічних повноважень з державного рівня на місцевий ефективно здійснювався і здійснюється через делегацію і

обмежену муніципалізацію, що становить адміністративну деконцентрацію, з тенденцією включення управління місцевого рівня до державного, а не політичну децентралізацію» [5, с. 16]. Проте, вважаю необхідним зауважити, що через тісний взаємозв'язок політики децентралізації і фінансування органів місцевого рівня у багатьох країнах впровадження такої політики призводить до економічних проблем та політичної кризи, зважаючи на ризики, які вона у собі несе. Немає сумнівів, що надання значної автономії місцевій владі може викликати ускладнення у координації діяльності з центральною владою. Зростає також ризик із впливу на прийняття рішень неналежної кваліфікації посадовців, зважаючи на свободу прийняття рішень. І, звісно, існує можливість виникнення автономізації цілей, невідповідності прийнятих рішень загальним цілям адміністрації. Хоча, децентралізація не обов'язково приречена на кризу; це може бути способом, у який місцеві суб'єкти зможуть краще контролювати розвиток державного управління та ефективно мобілізувати тих, хто сприяє цьому.

Зважаючи на загальну організацію управління в державах Європи, що дозволяє ефективно функціонувати усім рівням державної влади і тим самим забезпечувати стабільний розвиток суспільства, вважаю за необхідне підкреслити основні моменти, які варто взяти на озброєння для майбутнього вдосконалення публічної влади в Україні.

На мою думку, слід звернути увагу на європейські принципи і стандарти здійснення публічної влади, впровадження яких створює підґрунтя реалізації децентралізації. В європейських країнах вони отримали закріплення у: Хартії основоположних прав ЄС, Договорах про заснування ЄС, національному законодавстві країн та законодавстві ЄС, Європейському кодексі належної адміністративної поведінки та ін. Основними такими принципами є: верховенство права, участь, прозорість, справедливість, результативність та дієвість. На сьогодні більшість європейських принципів і стандартів здійснення публічної влади знайшли своє відображення у проекті Адміністративно-процедурного кодексу від 3 грудня 2012 року. Ще одним важливим елементом удосконалення є закріплення компетенції органів публічної адміністрації та їх посадових осіб на рівні закону, а не нормативного акту.

Отже, вищезазначені положення є важливими елементами єдиного підходу до зміни способу організації публічної влади в державі, що базується на системному підході. Без сумніву, децентралізація має ряд переваг та позитивних наслідків серед яких спрощення системи і процедури прийняття рішення, а також реалізація цього рішення за участю суб'єкта прийняття та під його відповідальність; наближеність до споживача публічних послуг, що скорочує період часу для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення і навпаки; гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що дозволяє швидше пристосуватися до зовнішніх та внутрішніх змін та багато інших.

У будь-якому разі впровадження децентралізації є комплексним підходом який передбачає цілий ряд змін у здійсненні публічної влади і

створенні механізмів ефективного управління в системі децентралізованої влади. Найважливішою передумовою якого є утвердження принципу верховенства права, а також визнання та гарантії місцевого самоврядування. Необхідним також є забезпечення демократичного і ефективного виборчого законодавства, а також незалежність, ефективність і прозорість судової системи.

Вагомим аргументом на користь запровадження децентралізації як способу організації публічної влади є підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральної влади, а також забезпечення сприятливого політичного та економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. На сьогодні, в Європі панівною формою організації публічної влади стає децентралізована держава з наділенням автономією регіонального і місцевого рівнів. Для визначення рівня децентралізованості адміністративно-територіальних одиниць країни використовується індекс децентралізації.

Децентрацію прийняття рішень визначають такі чинники як адміністративна, функціональна, політична та вертикальна децентралізація, яка враховує кількість рівнів та структуру регіонального рівня.

Отже, децентралізація за своєю суттю передбачає надання адміністративно-територіальним одиницям або іншим територіальним утворенням права самостійно вирішувати питання місцевого значення та реалізовувати власні завдання, передбачені законодавством під власну відповідальність.

Децентралізація потребує не лише формальної зміни способу організації публічної влади, а цілісної зміни в підході до здійснення урядування всередині країни. Впровадження децентралізованої моделі організації публічної влади в Україні потребує внесення значних змін до законодавства в першу чергу щодо реалізації концепції регіоналізації. Необхідне створення необхідних умов для доступу громадськості до здійснення публічної влади, орієнтації на задоволення потреб та інтересів громадянина; забезпечення зменшення впливу вищих рівнів державної влади на органи місцевого самоврядування, а також чітке визначення компетенції та відповідальності усіх ланок державної влади в країні.

Список літератури:

1. Публічне врядування : Том 8 / наук. ред. колегія: В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) та ін. – Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
2. Tudor F. Financial inconveniences of decentralization, *Studia Universitatis «Vasile Goldiș» Arad, Economics Series.* – № 19, Part III- 2009. – pp. 340-344. – [Electronic resource]. – Mode of access : <http://studiaeconomia.uvvg.ro>
3. Ebel, Robert D. and Serdar Yilmaz. «Concept of Fiscal Decentralisation and Worldwide Overview» : *International Symposium Quebec Commission of Fiscal Imbalance* – September 2001. – pp.145–174. – [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.groupes.finances.gouv.qc.ca>

4. From Subsidiarity to Success :The Impact of Decentralisation on Economic Growth. Part 1 : Creating a Decentralisation Index. The Assembly of European Regions. – [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.aer.eu>

5. Wollmann H., The Devolution of Public Tasks between Political Decentralisation und Administrative Deconcentration – a Comparative European Perspective // «Social Science Japan». – The Information Center for Social Science Research on Japan Institute of Social Science University of Tokyo. – № 37. – September 2007. – pp.16–21. – [Electronic resource]. – Mode of access : <http://newslet.iss.u-tokyo.ac.jp>

В статье рассмотрены современные подходы к определению понятия и видов децентрализации. Раскрыта суть децентрализации через ее основные элементы с их последующей характеристикой. Проанализирован опыт европейских стран, положительные и отрицательные аспекты имплементации данного принципа с учетом показателей индекса децентрализации. А также предложены пути совершенствования национального законодательства в сфере организации публичной власти для создания наиболее благоприятных условий для полноценной реализации данного принципа в Украине.

Децентрализация, публичная администрация, организация публичной власти, финансовая деконцентрация, политическая децентрализация, делегирование, деконцентрация, деволюция, индекс децентрализации, административное право.

The article presents modern approaches to the definition and types of decentralization. Defined the essence of decentralization through its basic elements with their following characterization. The experience of European countries is analyzed, the positive and negative aspects of implementation of this principle in regard with an index of decentralization. Ways to improve national legislation in the sphere of organization of public authorities to create favorable conditions for the full implementation of this principle in Ukraine are also suggested.

Decentralization, public administration, organization of public authority, financial deconcentration, political decentralization, delegation, deconcentration, devolution, decentralization index, administrative law.

УДК 35.071.6

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК СПОСІБ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ДЕРЖАВІ

**А.Е. СВІТЛИЧНА, студентка 4 курсу юридичного факультету¹,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка**

У статті розглянуто сучасні підходи до визначення поняття та видів децентралізації. Розкрито суть децентралізації через її основні елементи, з їх наступною характеристикою. Проаналізовано досвід європейських країн, позитивні та негативні аспекти імплементації даного принципу з урахуванням показників індексу децентралізації. А також запропоновані шляхи удосконалення національного законодавства в сфері організації публічної влади для створення найбільш сприятливих умов для повноцінної реалізації даного принципу в Україні.

Децентралізація, публічна адміністрація, організація публічної влади, фінансова деконцентрація, політична децентралізація, делегування, деконцентрація, деволюція, індекс децентралізації, адміністративне право.

На сьогоднішній день прийнято розглядати децентралізацію орієнтиром інституційних реформ. Децентралізація є складним процесом, що виходить за межі структурних реформ, адже здійснює вплив на усі сфери суспільного життя, оскільки наближає процес прийняття рішень до громадськості і тим самим дає змогу впровадженим програмам та послугам краще відповідати місцевим потребам. Саме така тенденція спостерігається в більшості європейських країн, де децентралізація тим чи іншим чином реалізується і де якісні покращення здійснення публічної влади ми вже можемо спостерігати. Впровадження децентралізації має велике значення для організації публічної влади в Україні. Проте, перед приведенням його в дію необхідно врахувати особливості суспільної організації країни і державного управління загалом.

Питання децентралізації публічної влади є предметом дослідження багатьох зарубіжних учених таких як Х.Вольман, Ф.Тудор, Х.Фреж, П.Захарія, Р.Ебель, Я.Брюнкер, Х. Зоу та інші. Серед відчизняних дослідників варто зазначити таких: В.Б. Авер'янов, І.А.Грицяк, А.А. Пухтецька, О.В. Батанова, І.П. Бутка, О.В. Зайчука, В.М. Кампа, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В.В.Копейчикова, М.О. Пухтинського, А.О. Селіванова, М.О. Теплюка, В.М. Шаповала.

Метою статті є визначення раніше розроблених проблем з наступним аналізом змісту децентралізації як способу організації публічної влади в державі, визначення актуальних проблем запровадження

¹ Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент А.А. Пухтецька

© Світлична А.Е., 2014

децентралізації в Україні, а також розкриття сучасного європейського досвіду використання принципу децентралізації.

У ст. 132 Конституції України визначається, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Тобто фактично передбачається поєднання двох самостійних принципів. Причому, слід звернути увагу, зазначений першим принцип централізації, йому надається перевага і який відображає власне дійсний стан речей в Україні. На сьогодні децентралізація не покладена в основу організації діяльності органів публічної влади і має виключно формальне закріплення.

Енциклопедія державного управління визначає децентралізацію державної влади як «самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому; виявляється у делегуванні повноважень від органів державного управління до місцевого самоврядування» [1, с. 125]. Децентралізація передбачає розширення повноважень органів місцевого самоврядування, делегування їм повноважень вищих ланок державної влади. Тобто, відбувається наділення місцевих органів влади певною політичною автономією, разом з новими функціями і ресурсами.

На наш погляд, децентралізована модель організації публічної влади передбачає надання адміністративно-територіальним одиницям або іншим територіальним утворенням права самостійно вирішувати питання місцевого значення та реалізовувати завдання місцевого значення, передбачені законодавством. Причому втручання у їх діяльність здійснюється виключно у передбачених законом формах та випадках з метою нагляду за законністю.

Мета впровадження децентралізації видається чітко визначено Ф. Тудором у його роботі «Фінансові незручності децентралізації», в якій він чітко визначає, що децентралізація є «способом забезпечення більш ефективного публічного сервісу, що корелюють здебільшого з вимогами та уподобаннями населення» [2, с. 340]. Важко не погодитись, що одним з найважливіших завдань децентралізації є впровадження кращого публічного сервісу задля задоволення потреб населення. В підтвердження вищесказаного хочу сказати, що жодна централізована система неспроможна реагувати на надзвичайно широкий спектр потреб місцевої громади настільки добре, як нею обрана місцева влада, котра несе відповідальність перед відповідною громадою.

Країни Європи зважають на додаткову перевагу децентралізації. Р. Ебель підкреслює: «Західний світ вбачає децентралізацію як альтернативний спосіб забезпечення публічних послуг в економічно більш ефективний спосіб» [3, с. 145]. Зважаючи на це, посткомуністичні країни з перехідною економікою мають брати на озброєння децентралізацію як природний крок у переході до ринкової економіки та демократії з можливістю протистояння економічній нестабільності та неефективному

урядуванню, а також оптимізації вирішення загальнонаціональних питань з урахуванням регіональних особливостей.

Таким чином, децентралізація створює умови для зміцнення самостійності влади на місцях через:

- координацію владою на місцях публічного сервісу відповідно до місцевих особливостей та потреб;
- ефективне використання фінансових, людських та матеріальних ресурсів;
- здійснення діяльності адміністративно-територіальних одиниць оперативно, залежно від специфічних вимог та місцевих потреб;
- організації спільного управління та урядування кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Вирізняють три основні типи децентралізації: політична, адміністративна і фінансова та три основні форми децентралізації: деконцентрація, делегування і деволюція.

Індекс децентралізації визначають два основні параметри, а саме децентралізація прийняття рішень і фінансова децентралізація. Показник децентралізації прийняття рішень ілюструє рівень автономії на місцевому рівні управління, спроможність приймати рішення незалежно від національного рівня. В свою чергу фінансова децентралізація свідчить про те, чи забезпечений місцевий рівень належними ресурсами, наскільки він є фінансово незалежним. Оскільки власне фінансова незалежність є беззаперечною основою незалежності прийняття рішень.

Політична децентралізація має на меті надати громадянам та демократично обраним ними представникам більше повноважень у процесі прийняття рішень. Також передбачається розширення компетенції владних суб'єктів місцевого рівня шляхом передачі частини повноважень органів центральної влади. Деволюція вважається формою політичної децентралізації. Деволюція являє собою повну передачу відповідальності, процесу прийняття рішень, ресурсів, отримання доходів місцевому рівню публічної влади, що є автономною і діяльність якої повністю залежить від покладених на неї повноважень. Політична децентралізація потребує конституційної, правової та регуляторної бази для забезпечення підзвітності та прозорості діяльності органів наділених владними повноваженнями. Також є необхідним реструктуризація установ та розвиток зв'язків з громадськістю і приватним сектором.

Адміністративна децентралізація передбачає розподіл повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів між різними рівнями державної влади. Вона може бути здійснена двома шляхами: функціональний та територіальний розподіл влади. Функціональний передбачає передачу повноважень спеціалізованим організаціям, що здійснюють діяльність в межах своєї юрисдикції. Територіальний же розподіл влади має на меті передачу відповідальності за реалізацію покладених на них публічних функцій інституціям, зважаючи на географічні та політичні межі. Адміністративно-територіальні одиниці, зазвичай, визнаються незалежними юридичними особами, хоча і не обов'язково.

Виділяють також такі способи як: деконцентрація, за якої повноваження та відповідальність передаються з одного рівня центральних органів влади до інших зі збереженням того ж ієрархічного рівня підзвітності місцевих територіальних одиниць центральним міністерствам чи агенствам, котрі були децентралізовані. Деконцентрація може розглядатися як пеший крок до децентралізації влади; делегування – тимчасова передача повноважень та відповідальності місцевим владним одиницям чи агенціям, що не завжди обов'язково є відділами чи місцевими підрозділами органів, що делегують повноваження.

I, нарешті, фінансова децентралізація, яка являє собою суттєву складову усіх форм децентралізації. Суб'єкти децентралізації повинні бути забезпечені фінансовими ресурсами, а також володіти правом прийняття фінансових рішень задля здійснення покладених на них завдань.

Причому хочу підкреслити, що прослідковується дуже тісний зв'язок між фінансовою децентралізацією та чинниками, які визначають децентралізацію процесу прийняття рішень. Жоден із процесів невмозможливо повноцінно реалізуватися у відриві один від одного. Це пояснюється тим, що чим більша є фінансова залежність регіональних структур від центральних, тим меншою є їх автономія. З наявністю достатніх фінансових ресурсів у адміністративно-територіальних одиниць з'являється можливість виконувати більшу кількість завдань та функцій, діяти незалежно та повністю забезпечувати свою діяльність. Тож, взаємозв'язок цих двох показників є надзвичайно важливим для якісного функціонування політики децентралізації.

Відповідно до звіту Асамблеї європейських регіонів, з індексом децентралізації 72 із 100 можливих Швейцарія займає перше місце серед європейських країн, підіндекс з найменшим значенням є адміністративна децентралізація 72, за нею функціональна, що складає 58. Швейцарія досягла найвищого результату у фінансовій децентралізації – 75, в порівнянні з іншими європейськими країнами. Швейцарські регіони мають високий ступінь фінансової автономії: у них є широкий спектр податкових повноважень і можуть, наприклад, встановити податкову базу, ставка податку, контролювати податкові надходження і, крім того отримати фіксовану частку національних податків.

Друге місце після Швейцарії займає Німеччина де індекс становить 66. На противагу країнам – лідерам з реалізації децентралізації виступають такі країни як Греція, Естонія та Болгарія, у яких індекс децентралізації складає 31, 31, 25 відповідно [4, с. 26].

Німецька федеральна традиція на перший погляд виглядає типовою децентралізованою системою, особливо зважаючи на відносини між органами федерації та Землями, а також політично і функціонально сильною позицією місцевої влади на внутрішньодержавному рівні. Та при ближчому розгляді, пояснює Х. Вольман, виявляється, що «значна частина деволюції та передачі публічних повноважень з державного рівня на місцевий ефективно здійснювався і здійснюється через делегацію і

обмежену муніципалізацію, що становить адміністративну деконцентрацію, з тенденцією включення управління місцевого рівня до державного, а не політичну децентралізацію» [5, с. 16]. Проте, вважаю необхідним зауважити, що через тісний взаємозв'язок політики децентралізації і фінансування органів місцевого рівня у багатьох країнах впровадження такої політики призводить до економічних проблем та політичної кризи, зважаючи на ризики, які вона у собі несе. Немає сумнівів, що надання значної автономії місцевій владі може викликати ускладнення у координації діяльності з центральною владою. Зростає також ризик із впливу на прийняття рішень неналежної кваліфікації посадовців, зважаючи на свободу прийняття рішень. І, звісно, існує можливість виникнення автономізації цілей, невідповідності прийнятих рішень загальним цілям адміністрації. Хоча, децентралізація не обов'язково приречена на кризу; це може бути способом, у який місцеві суб'єкти зможуть краще контролювати розвиток державного управління та ефективно мобілізувати тих, хто сприяє цьому.

Зважаючи на загальну організацію управління в державах Європи, що дозволяє ефективно функціонувати усім рівням державної влади і тим самим забезпечувати стабільний розвиток суспільства, вважаю за необхідне підкреслити основні моменти, які варто взяти на озброєння для майбутнього вдосконалення публічної влади в Україні.

На мою думку, слід звернути увагу на європейські принципи і стандарти здійснення публічної влади, впровадження яких створює підґрунтя реалізації децентралізації. В європейських країнах вони отримали закріплення у: Хартії основоположних прав ЄС, Договорах про заснування ЄС, національному законодавстві країн та законодавстві ЄС, Європейському кодексі належної адміністративної поведінки та ін. Основними такими принципами є: верховенство права, участь, прозорість, справедливість, результативність та дієвість. На сьогодні більшість європейських принципів і стандартів здійснення публічної влади знайшли своє відображення у проекті Адміністративно-процедурного кодексу від 3 грудня 2012 року. Ще одним важливим елементом удосконалення є закріплення компетенції органів публічної адміністрації та їх посадових осіб на рівні закону, а не нормативного акту.

Отже, вищезазначені положення є важливими елементами єдиного підходу до зміни способу організації публічної влади в державі, що базується на системному підході. Без сумніву, децентралізація має ряд переваг та позитивних наслідків серед яких спрощення системи і процедури прийняття рішення, а також реалізація цього рішення за участю суб'єкта прийняття та під його відповідальність; наближеність до споживача публічних послуг, що скорочує період часу для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення і навпаки; гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що дозволяє швидше пристосуватися до зовнішніх та внутрішніх змін та багато інших.

У будь-якому разі впровадження децентралізації є комплексним підходом який передбачає цілий ряд змін у здійсненні публічної влади і

створенні механізмів ефективного управління в системі децентралізованої влади. Найважливішою передумовою якого є утвердження принципу верховенства права, а також визнання та гарантії місцевого самоврядування. Необхідним також є забезпечення демократичного і ефективного виборчого законодавства, а також незалежність, ефективність і прозорість судової системи.

Вагомим аргументом на користь запровадження децентралізації як способу організації публічної влади є підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральної влади, а також забезпечення сприятливого політичного та економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. На сьогодні, в Європі панівною формою організації публічної влади стає децентралізована держава з наділенням автономією регіонального і місцевого рівнів. Для визначення рівня децентралізованості адміністративно-територіальних одиниць країни використовується індекс децентралізації.

Децентрацізацію прийняття рішень визначають такі чинники як адміністративна, функціональна, політична та вертикальна децентралізація, яка враховує кількість рівнів та структуру регіонального рівня.

Отже, децентралізація за своєю суттю передбачає надання адміністративно-територіальним одиницям або іншим територіальним утворенням права самостійно вирішувати питання місцевого значення та реалізовувати власні завдання, передбачені законодавством під власну відповідальність.

Децентралізація потребує не лише формальної зміни способу організації публічної влади, а цілісної зміни в підході до здійснення урядування всередині країни. Впровадження децентралізованої моделі організації публічної влади в Україні потребує внесення значних змін до законодавства в першу чергу щодо реалізації концепції регіоналізації. Необхідне створення необхідних умов для доступу громадськості до здійснення публічної влади, орієнтації на задоволення потреб та інтересів громадянина; забезпечення зменшення впливу вищих рівнів державної влади на органи місцевого самоврядування, а також чітке визначення компетенції та відповідальності усіх ланок державної влади в країні.

Список літератури:

1. Публічне врядування : Том 8 / наук. ред. колегія: В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) та ін. – Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
2. Tudor F. Financial inconveniencies of decentralization, *Studia Universitatis «Vasile Goldiș» Arad, Economics Series.* – № 19, Part III- 2009. – pp. 340-344. – [Electronic resource]. – Mode of access : <http://studiaeconomia.uvvg.ro>
3. Ebel, Robert D. and Serdar Yilmaz. «Concept of Fiscal Decentralisation and Worldwide Overview» : *International Symposium Quebec Commission of Fiscal Imbalance* – September 2001. – pp.145–174. – [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.groupes.finances.gouv.qc.ca>

4. From Subsidiarity to Success :The Impact of Decentralisation on Economic Growth. Part 1 : Creating a Decentralisation Index. The Assembly of European Regions. – [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.aer.eu>

5. Wollmann H., The Devolution of Public Tasks between Political Decentralisation und Administrative Deconcentration – a Comparative European Perspective // «Social Science Japan». – The Information Center for Social Science Research on Japan Institute of Social Science University of Tokyo. – № 37. – September 2007. – pp.16–21. – [Electronic resource]. – Mode of access : <http://newslet.iss.u-tokyo.ac.jp>

В статье рассмотрены современные подходы к определению понятия и видов децентрализации. Раскрыта суть децентрализации через ее основные элементы с их последующей характеристикой. Проанализирован опыт европейских стран, положительные и отрицательные аспекты имплементации данного принципа с учетом показателей индекса децентрализации. А также предложены пути совершенствования национального законодательства в сфере организации публичной власти для создания наиболее благоприятных условий для полноценной реализации данного принципа в Украине.

Децентрализация, публичная администрация, организация публичной власти, финансовая деконцентрация, политическая децентрализация, делегирование, деконцентрация, деволюция, индекс децентрализации, административное право.

The article presents modern approaches to the definition and types of decentralization. Defined the essence of decentralization through its basic elements with their following characterization. The experience of European countries is analyzed, the positive and negative aspects of implementation of this principle in regard with an index of decentralization. Ways to improve national legislation in the sphere of organization of public authorities to create favorable conditions for the full implementation of this principle in Ukraine are also suggested.

Decentralization, public administration, organization of public authority, financial deconcentration, political decentralization, delegation, deconcentration, devolution, decentralization index, administrative law.

АГРАРНЕ ПРАВО

УДК 349.42

ДЕЯКІ ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЧНОГО ВИРОБНИЦТВА В УКРАЇНІ

**В.М. ЄРМОЛЕНКО, доктор юридичних наук, професор,
Є.О. ЧЕРНЯК, студент магістратури 1 року навчання
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

Наведено аналіз нормативно-правового забезпечення органічного виробництва в Україні. Проаналізовано якість нещодавно прийнятого Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини». Вказано на проблемні моменти, що можуть виникнути при його реалізації. Визначено основні позиції, що потребують доопрацювання.

Органічне сільськогосподарське виробництво, зони органічного виробництва, реєстр виробників органічної продукції, перехідний період, традиційна продукція.

Органічне виробництво має широкі перспективи розвитку в Україні. Це підтверджується тим, що ще нещодавно, не дивлячись на відсутність нормативно-правового регулювання, а лише спираючись на підтримку міжнародних програм, органічний рух в нашій державі поступово набирив обертів. Органічне виробництво безперечно має багато переваг. Звісно, виробництво такої сільськогосподарської продукції спрямоване передусім на одержання доходу, проте поряд з цією головною метою існують не менш вагомі за своїм суспільним значенням підстави. Застосовуючи органічні методи, виробник значно мінімізує, а в деяких випадках повністю виключає негативний антропогенний вплив на довкілля, зокрема на ґрунти, повітря, водойми.

Разом з тим, на проблеми правового опосередкування органічної продукції досі свою увагу спрямовували переважно представники еколого-правової науки, не дивлячись на те, що за своєю природою виробництво будь-якої сільськогосподарської продукції є одним з «китів», ґрунтоутворювальних засад, на яких тримається саме аграрне право. Тим більше, зважаючи на недавнє поповнення законодавства у сфері виробництва органічної продукції окремим базовим законом, який має аграрно-правовий характер. Вказані прогалини в теорії аграрного права і зумовили написання цієї статті.

Слід зазначити, що до певного моменту наша держава жодним чином не регулювала органічний сектор виробництва. Виробники в

основному керувалися законодавством ЄС та країн-імпортерів органічної продукції (США, Японія, Швейцарія), проте нещодавно ситуація докорінно змінилася.

Верховна Рада України 3 вересня 2013 р. прийняла Закон України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» (далі – Закон), який вступив в силу з 1 січня 2014 року. Це був перший крок на шляху до становлення правового механізму зайняття органічним виробництвом в Україні. Як зазначили автори проекту цього Закону в пояснювальній записці до нього, розробка проекту Закону обумовлена необхідністю законодавчого врегулювання питань виробництва та обігу органічної сільськогосподарської продукції та сировини, заходів контролю та нагляду за такою діяльністю. Авторський колектив відмітив, що відсутність законодавчої бази в цій сфері гальмує розвиток органічного ринку в нашій державі. Розробка нормативно-правової бази, що відповідає міжнародним стандартам, сприятиме створенню правових та економічних умов для формування внутрішнього ринку органічної продукції, його ефективною інфраструктури, а також забезпечить підтримку експорту й підвищення конкурентоспроможності вітчизняної органічної продукції на зовнішньому ринку [2].

Спробуємо встановити, а чи насправді прийнятий Закон сприятиме створенню правових та економічних умов для розвитку органічного сектору. Закон складається з преамбули, 11 розділів та 38 статей. Він окреслює основні аспекти державної політики в органічному секторі. Окремо визначаються загальні вимоги до виробництва, зберігання, перевезення, реалізації органічної продукції та сировини. Також Закон визначає вимоги до ґрунтів, порядок визначення зон органічного виробництва, систему сертифікації такої виробництва. Приділяється увага питанням державної та наукової підтримки, міжнародного співробітництва.

Не дивлячись на те, що прийнятий Закон запроваджує у обіг нові правові терміни, а саме «виробництво органічної продукції (сировини)», «органічна сировина», «органічна продукція», «традиційна продукція», «паралельне виробництво» та багато інших, все ж він не позбавлений недоліків. Звернемось хоча б до визначення виробництва органічної продукції (сировини), що міститься в ст. 1 Закону. Зокрема, виробництво органічної продукції (сировини) визначається як виробнича діяльність фізичних, або юридичних осіб (у тому числі з вирощування та переробки), де під час такого виробництва виключається застосування хімічних добрив, пестицидів, генетично модифікованих організмів (ГМО), консервантів тощо, та на всіх етапах виробництва (вирощування, переробки) застосовуються методи, принципи та правила, визначені законодавством для отримання натуральної (екологічно чистої) продукції, а також збереження та відновлення природних ресурсів [3].

Не зважаючи на те, що визначення містить конкретну вказівку на виключення застосування хімічних добрив, пестицидів, ГМО та консервантів, в ст. 17 цього Закону визначено випадки, коли виробник

може застосувати заборонені елементи. При цьому використано досить суперечливу та неоднозначну термінологію.

Законодавець вказав у частині 1 вказаної статті, що у виключних випадках та за наявності згоди центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, дозволяється під час виробництва органічної продукції, сировини використовувати традиційну продукцію, сировину (крім ГМО) та продукцію, сировину перехідного періоду на наступні цілі: в якості продуктів для захисту рослин; в якості добрив та поліпшувачів ґрунту; в якості неорганічних кормів; в якості кормових чи технологічних добавок; в якості продуктів для очищення та дезінфекції водоймищ, кліток та споруд, що використовуються для рослинництва та тваринництва. Далі в ч. 2 ст. 17 Закону зазначається, що допустимі обсяги та перелік неорганічної продукції, речовин, що можуть бути використані у органічному виробництві, визначаються Кабінетом Міністрів України. У ч. 3 ст. 17 Закону вже йдеться мова про продукцію та сировину.

З огляду на це, можна зробити висновок, що законодавець ототожнює поняття «сировина» та «речовина», з чим погодитись не можна з наступних підстав. Звернемось до легальних визначень понять «сировина» та «речовина». Найбільш вдало поняття «сировина» визначено у ст. 1 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» від 19 грудня 1995 р., де воно визначається як предмети праці та природні компоненти, що підлягають подальшій переробці. Водночас поняття «речовина» визначається в Положенні «Про екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності регіональних митниць і митниць», затверджені наказом Мінекобезпеки від 8 вересня 1999 р. як матерії будь-якого походження (органічна, мінеральна) різноманітного хімічного складу і фізичного стану. Як бачимо, наведені поняття абсолютно різні за природою та призначенням. Взагалі поняття «речовина» ширше за поняття «сировини».

А тепер уявімо ситуацію, коли Кабінет Міністрів України приймає нормативно-правовий акт передбачений в Законі, де визначає допустимі обсяги неорганічної сировини (речовин) при виробництві органічної продукції, вживаючи при цьому як поняття «сировини», так і поняття «речовини». Наприклад, в якості засобів захисту рослин можуть застосовуватись хімічні заходи (використання пестицидів та агрохімікатів). У цьому разі пестициди та агрохімікати виступатимуть речовинами і аж ніяк не сировиною. Проте, не обов'язково такої логіки буде притримуватись певна посадова особа органу, що прийматиме рішення про надання згоди. Якщо Кабінет Міністрів України збереже паралельне вживання понять «сировина» та «речовина», виникає ситуація, коли можна як дозволити використання конкретного засобу захисту рослин, так і відмовити в цьому на цілком законних підставах. Також неоднозначним є використання в конкретній ситуації поняття «традиційна продукція», адже

його визначення міститься в ч. 1 ст. 1 Закону, де зазначено, що традиційною є продукція, яка виготовлена за загальноприйнятими технологіями виробництва сільськогосподарської продукції, де можна використовувати будь-які хімічні засоби захисту, синтетичні мінеральні добрива, консерванти, штучні барвники, стимулятори росту, гормони, антибіотики, ароматизатори, стабілізатори, підсилювачі смаку тощо, відповідно до законодавства. У той же час поняття продукції перехідного періоду взагалі в Законі не визначене. Є лише одна вказівка на те, що в разі, якщо виробник перебуває на стадії перехідного періоду довше за встановлені в законодавстві терміни, він може маркувати свою продукцію як «продукція перехідного періоду». Також жодним чином не визначено форму надання згоди центральним органом виконавчої влади або відмови в цьому. Не зрозуміло, чи це має бути згода в письмовому вигляді, або в усному, у формі рішення, чи наказу. З цим питанням законодавцю також варто було б визначитись. На жаль, складається ситуація правової невизначеності, що може призвести до виникнення корупційних ризиків.

Фактично, прийнятий Закон – це лише перший, невпевнений крок на шляху до створення ефективної системи публічного регулювання органічної сфери. На жаль, на цьому шляху держава серйозно уповільнила свій рух. Так, у п. 1 Розділу XI Перехідних положень зазначено, що закон має набрати чинності через три місяці з дня його опублікування, тобто 1 січня 2014 року. Також п. 3 вимагав від Кабінету Міністрів України протягом трьох місяців розробити та подати до Верховної Ради України проекти законів про внесення змін до законів України у зв'язку з набранням чинності прийнятого Закону; розробити та затвердити нормативно-правові акти, необхідні для реалізації цього Закону; а також переглянути акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; забезпечити встановлення зон органічного виробництва.

Жодного з цих пунктів не виконано по нинішній час. Варто також зважати на той факт, що п. 2 Закону зобов'язує виробників органічної продукції, що маркують її відповідним чином, привести свою діяльність у відповідність до Закону протягом 6 місяців, а саме починаючи з 1 червня 2014 року. Фактично, не залишилось часу до моменту виникнення серйозної правової прогалини. Станом на сьогодні не було прийнято жодного підзаконного нормативно-правового акту, передбаченого Законом. Всього за нашими підрахунками необхідно прийняти близько 20 нормативно-правових актів на рівні Кабінету Міністрів України та Міністерства аграрної політики та продовольства. З них лише 9 було опубліковано для громадського обговорення, а щодо інших ведеться лише підготовча робота. Закон зобов'язав державу вчинити деякі дії технічного характеру, які також не були виконані: побудувати ефективну систему сертифікації органічної продукції; створити Реєстр виробників органічної продукції; створити Реєстр призначених органів з оцінки відповідності виробництва органічної продукції (сировини); визначити зони органічного виробництва.

Держава виявила волю перебрати на себе повноваження з регулювання органічного сектору виробництва. Враховуючи те, що на ринку вже діяли ефективні виробники з міжнародною репутацією, як наприклад приватне підприємство «Агроекологія», владні інституції мали б відповідальніше поставитись до цього. Законодавець повинен був значно чіткіше прописати в Законі термінологію, а також визначити реальні строки прийняття підзаконних актів та приведення виробниками своєї господарської діяльності у відповідність з базовим Законом.

Такі неефективні дії держави несуть в собі серйозні ризики як для потенційних, так і особливо для діючих виробників органічної продукції. Наприклад, п. 4 ст. 13 Закону містить норму, яка забороняє фізичним або юридичним особам, не занесеним до Реєстру виробників органічної продукції (сировини), здійснювати їх виробництво. В ситуації, коли досі не прийнято ні Положення «Про Реєстр виробників органічної продукції (сировини)», ні створено самого Реєстру, формується можливість адміністративного тиску на діючих виробників, незаконних дій тощо.

Отже, проаналізувавши норми Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини», приходимо до висновку, що нині є формально прийняте законодавство, але реалізувати його неможливо, тому воно не створює належних основ для формування правового механізму зайняття органічним виробництвом, що є головною правовою проблемою у цій сфері. Не викликає оптимізму і динаміка дій виконавчих органів влади, які дуже повільно виконують взяті на себе зобов'язання. Такій ситуації не може бути жодного виправдання, адже законотворчість у сфері органічного виробництва здійснюється протягом декількох років і відповідні напрацювання вже повинні були б мати місце. Адже в різні періоди Верховна Рада України розглядала законопроекти, подані окремими народними депутатами та Кабінетом Міністрів України.

Узагальнювальним є висновок-сподівання, що держава нарешті перегляне своє досить пасивне ставлення до органічного виробництва і зробить логічні кроки йому назустріч, створивши комплексний правовий механізм регулювання цієї надважливої сфери сучасних аграрних відносин. До цього мають спонукати також положення так званої «економічної частини» Угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом, яку наша країна має підписати найближчим часом. У п. с), ст. 404 Глави 17 цієї Угоди передбачено необхідність посилення співробітництва з питань заохочення сучасного та сталого сільськогосподарського виробництва, із урахуванням необхідності захисту навколишнього середовища та тварин, зокрема поширення застосування методів органічного виробництва та використання біотехнологій, серед іншого шляхом впровадження найкращих практик у цих сферах.

Предоставлен анализ нормативно-правового обеспечения органического производства в Украине. Проанализировано качество недавно принятого Закона Украины «О производстве органической сельскохозяйственной

продукции и сырья». Указаны проблемные моменты, которые могут возникнуть при его реализации. Акцентированы основные позиции, которые требуют доработки.

Органическое сельскохозяйственное производство, зоны органического производства, реестр производителей органической продукции, переходной период, традиционная продукция.

Authors had made the analysis of regulatory support organic production in Ukraine. They analyze the quality of the recently adopted Law of Ukraine «On the production and circulation of organic agricultural products and raw materials». It was specified on the bottlenecks that may arise during its implementation by them. Finally, they pointed the main item that needs some work.

Organic agriculture, organic farming area, the register of organic producers, transitional, traditional products.

УДК 349.42

ПРАВОВІ ЗАСАДИ СУЧАСНОЇ АГРАРНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ ТА РОЛЬ СЕЛЯНИНА В ЇЇ ПРОВЕДЕННІ

**А.М. СТАТІВКА, доктор юридичних наук, професор,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого**

Стаття присвячена дослідженню правових засад становлення сучасної аграрної реформи в Україні. Особливу увагу приділено правовим проблемам та ролі селянина у її проведенні.

Аграрна реформа, земельна реформа, селянин.

Сучасна аграрна реформа в Україні передбачає перетворення, зміну та вдосконалення аграрних відносин з метою створення конкурентоспроможного аграрного виробництва як на внутрішньому, так і на міжнародному ринках аграрного сектору економіки України, який достатньою мірою забезпечував би продовольчу безпеку як складову національної безпеки держави, достатній рівень життя населення.

Важливими складовими аграрної реформи є: по-перше, перетворення земельних відносин. Здійснення перетворень у цій сфері має на меті покращення економічного та соціального становища села. Передбачається наблизити селянина до власності на землю, так і створення ринку землі.

На законодавчому рівні аграрна реформа була започаткована прийняттям Верховною Радою України постанови «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 року [1]. Відповідно до неї всі землі Української РСР були проголошені об'єктом земельної реформи. Завданням зазначеної реформи є: перерозподіл земель з одночасним наданням їх у довічне успадковане володіння громадянам, а також у постійне володіння колгоспам, радгоспам, іншим підприємствам, установам і організаціям та користування з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатоукладної економіки, раціонального використання й охорони земель. Ці перетворення стосувалися насамперед відносин власності на землю, володіння, користування й розпорядження земельними ділянками як основним засобом виробництва у сільському господарстві. Отже, земельна реформа в Україні, як складова аграрної реформи, має чітко виражений аграрний, сільськогосподарський характер, оскільки стосується передусім відносин з використання земель саме сільськогосподарського призначення.

Реформування земельних відносин повинно вирішити питання щодо наближення селянина до власності на землю та інші засоби виробництва, яке слід розглядати як одне із найважливіших завдань земельної реформи. Розв'язувати його слід застосовуючи механізми розпаювання земель сільськогосподарських підприємств.

Правовою підставою паювання земель стали Укази Президента України: «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» від 10 листопада 1994 р. [2]; «Про порядок паювання земель переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціями» від 8 серпня 1995 р. [3]; «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 3 грудня 1999 р. [4] та ін.

Паюванню підлягали сільськогосподарські угіддя, передані у колективну власність колективним сільськогосподарським підприємствам, сільськогосподарським кооперативам, сільськогосподарським товариствам, у тому числі створені на базі радгоспів та ін. державних сільськогосподарських підприємств. Паювання земель передбачало визначення розміру земельної частки (паю) у колективній власності на землю кожного члена сільськогосподарського підприємства. У разі виходу громадянина з сільськогосподарського підприємства за його заявою здійснювалося відведення земельної ділянки в натурі в установленому порядку і видавався державний акт на право власності на цю земельну ділянку.

Важливим завданням земельної реформи є створення й функціонування ринку землі. Із-за відсутності легітимного, прозорого ринку землі не можна вважати логічно завершеними перетворення земельних відносин. Перетворення земельних відносин у нашій державі набули характеру поступовості й довготривалості. На сьогодні гостро стоїть питання щодо невідкладного прийняття закону «Про купівлю-продаж землі».

По-друге, важливою складовою аграрної реформи є зміна відносин власності на майно, як матеріально-технічних засобів аграрного виробництва, тобто перетворення майнових відносин у сільському господарстві. Указом Президента України «Про заходи щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектора економіки» від 29 січня 2001 р. [5] було передбачено, що завершення реформування аграрного сектора економіки на засадах приватної власності є невідкладним завданням органів виконавчої влади. На виконання даного Указу Президента постановою Кабінету Міністрів України «Про врегулювання питань щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектора економіки» від 28 лютого 2001 р. [5] були затверджені: «Методика уточнення складу і вартості пайових фондів майна членів колективних сільськогосподарських підприємств, у тому числі реорганізованих»; «Порядок визначення розмірів майнових паїв членів колективних сільськогосподарських підприємств та їх документального посвідчення»; «Типове положення про комісію з організації вирішення майнових питань, що виникають у процесі

реформування аграрного сектору економіки» та ін. Наведені нормативні акти в основному забезпечили процес розпаювання майна сільсько-господарських підприємств та в певній мірі виділено відповідне майно колишнім членам колективних сільськогосподарських підприємств.

По-третє, напрямом аграрної реформи є реструктуризація аграрного виробництва, пов'язана з появою нових суб'єктів аграрного підприємництва, його організаційно-правових форм. Правовою основою проведення таких перетворень став Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки» від 3 грудня 1999 р. [7], відповідно до якого колективні сільськогосподарські підприємства були реформовані в сільськогосподарські підприємства з приватною формою власності на землю і майно у сільськогосподарські товариства, сільськогосподарські кооперативи, фермерські господарства та ін. Зазначені суб'єкти аграрного господарювання діють на підставі положень Цивільного і Господарського кодексів України, Законів України «Про господарські товариства» від 19 вересня 1991 р.; «Про акціонерні товариства» від 17 вересня 2008 р.; «Про фермерське господарство» від 19 червня 2003 р.; «Про сільськогосподарську кооперацію» від 20 листопада 2012 р. [7,8, 9, 10,] тощо та разом з державними й комунальними сільськогосподарськими підприємствами забезпечують виробництво аграрної продукції.

Необхідно звернути увагу на Указ Президента України «Про забезпечення економічних інтересів і соціального захисту працівників соціальної сфери села та вирішення окремих питань, що виникли в процесі проведення земельної реформи» від 12 квітня 2000 р., який створював правову основу для функціонування приватно-орендних сільськогосподарських підприємств [11]. Кабінету Міністрів України було доручено визначити організаційні і майнові основи діяльності приватно-орендного сільськогосподарського підприємства виходячи з того, що зазначене підприємство засновується на власності фізичної особи, а діяльність такого підприємства здійснюється на засадах оренди земельних часток (паїв), майна, а також використовується праця фізичних осіб на підставі трудових договорів. Дотепер це доручення не виконано, а сам цей Указ Президента скасовано.

У ході проведення аграрної реформи та цілеспрямованої аграрної політики на роздержавлення й приватизацію майна в аграрному секторі економіки, реалізації права приватної власності на землю відбуваються процеси переорієнтації, пошуку нових форм господарювання. Внаслідок чого з'явилися великі організаційні форми – агрохолдинги. Останні функціонують на підставі Закону України «Про холдингові компанії в Україні» від 15 березня 2006 р. [12].

Реструктуризація аграрного виробництва дала змогу створити нові, раніше не відомі, сільськогосподарські товаровиробники – це особисті селянські господарства. Закон України «Про особисте селянське господарство» від 15 травня 2003 р. [13] визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади ведення такого селянського господарства.

По-четверте, складовою аграрної реформи є формування інфраструктури аграрного ринку. Створення належної інфраструктури аграрного ринку є фактором розвитку ринкових відносин. Тому інфраструктура аграрного ринку повинна розвиватися з урахуванням особливостей сільськогосподарського виробництва, звертаючи увагу на, підвищений ризик виробництва, сезонність, віддаленість переробних, заготівельно-збутових, обслуговуючих та ін. структур. Формування необхідної інфраструктури аграрного ринку має здійснюватися з урахуванням потреб сільськогосподарських товаровиробників, а тому передбачено створення й функціонування оптових ринків сільськогосподарської продукції, агробірж, аукціонів, ярмарків, агроторгових домів, заготівельних кооперативів тощо. На них покладається завдання щодо заготівлі, реалізації товарної сільськогосподарської продукції, постачання матеріально-технічних ресурсів та обслуговування аграрних товаровиробників.

Правову основу для функціонування оптових ринків сільськогосподарської продукції створює низка нормативних актів. Наприклад, вищенаведеним Указом Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 3 грудня 1999 р. передбачається створення аграрних бірж, оптових ринків сільськогосподарської продукції, агроторгових домів, аукціонів, ярмарків, заготівельних кооперативів. Щодо створення ринкового аграрного ринку є також Укази Президента: «Про заходи щодо забезпечення формування та функціонування аграрного ринку» від 6 червня 2000 р. [14]; «Про заходи щодо прискорення розвитку аграрного ринку» від 8 серпня 2002 р. [15]; «Про заходи щодо розвитку аграрного ринку» від 30 серпня 2004 р. [16] та ін.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення оптово-продовольчих ринків, організації закупівель сільськогосподарської продукції в господарствах приватного сектора, реформування системи споживчої кооперації» від 19 березня 1997 р. [17] затверджено заходи щодо створення оптово-продовольчих ринків, організації закупівель сільськогосподарської продукції в господарствах приватного сектору, реформування системи споживчої кооперації. Передбачалося, зокрема, розроблення і затвердження Примірного положення про оптово-продовольчий ринок. Постановою Кабінету Міністрів України «Про концепцію розвитку біржового ринку сільськогосподарської продукції» від 5 серпня 1997 р. було затверджено Концепцію розвитку біржового ринку сільськогосподарської продукції [18]. Постановою Кабінету Міністрів України «Про оптові продовольчі ринки» від 9 червня 1999 р. були встановлені більш конкретні заходи щодо становлення та діяльності оптового ринку [19]. Постановою Кабінету Міністрів України «Про активізацію діяльності біржового ринку продукції агропромислового комплексу та необхідних для його потреб матеріально-технічних ресурсів» від 19 жовтня 1999 р. були закріплені положення щодо закупівлі сільськогосподарської продукції та продовольства для державних потреб, їх реалізації з державних ресурсів і державного резерву, а також постачання підприємствам матеріально-технічних ресурсів [20]. Великого

значення для розвитку оптового ринку сільськогосподарської продукції має Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення аграрної біржі» від 26 грудня 2005 р. [12] та ін. На рівні закону створення й функціонування оптових ринків врегульовано Законом України «Про оптові ринки сільськогосподарської продукції» від 25 червня 2009 р. [22]. Цей Закон визначає правові засади організації діяльності оптових ринків сільськогосподарської продукції в державі. Він також регулює відносини в цій сфері та спрямований на захист прав і законних інтересів аграрних товаровиробників, які здійснюють оптовий продаж вирощеної власноруч продукції. Разом з тим, даний Закон не врегульовує низку питань, а тому приймаються інші підзаконні нормативно-правові акти, які належать до цієї сфери.

По-п'яте, невід'ємним напрямом при здійсненні аграрної реформи є посилення протекціонізму сільського господарства. Останнє в умовах жорсткої конкуренції не може функціонувати без заходів його державної підтримки. Така підтримка полягає в застосуванні державних заставних закупівель зерна, кредитних субсидій, особливостей страхування, дотацій та ін.

Важливим щодо державної підтримки аграрного сектору економіки, його центральної ланки – сільського господарства, є Закон України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років» від 18 січня 2001 р. [23]. Даний Закон визначає особливості податкової й бюджетної політики у сфері сільського господарства, кредитного забезпечення аграрних товаровиробників, страхування ризиків сільськогосподарського виробництва. Систему заходів державного протекціонізму сільськогосподарських товаровиробників закріплено в Законах України: «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р. [24]; «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р. [25] та ін.

Необхідно зазначити, що навіть неповний перелік і поверховий аналіз тільки наведених законів і підзаконних нормативно-правових актів, які своїм масивом утворюють правові засади для аграрних перетворень, розвитку аграрних відносин, свідчить про його перманентний стан, постійне змістовне наповнення, що відповідає ринковим умовам.

Аналіз практичного застосування прийнятих в останній період законів і підзаконних нормативних актів, так чи інакше пов'язаних із здійсненням аграрної реформи, вказує на недостатню увагу на роль і значення селянина щодо аграрних перетворень, з одного боку, на протиріччя концептуальних підходів до висвітлення принципів питань такої ролі в цілому селянства – з другого. Оскільки цьому питанню не надається належної уваги, то все це впливає на загальний рівень теоретичних обґрунтувань, висновків, затрудняє їх конкретизацію і, як наслідок, негативно впливає на вирішення важливих питань ефективного соціально-економічного розвитку сільського господарства і всього аграрного сектору економіки.

Виходячи з цього, перед аграрно-правовою наукою, яка відображає більш високий рівень пізнання об'єктивних процесів розвитку аграрних відносин, постає завдання дослідити важливі аспекти ролі селян у проведенні аграрної реформи. Зрозуміло, що аграрні відносини є предметом практичного застосування відповідного теоретичного обґрунтування виробничих і соціальних відносин у сільському господарстві. Разом з тим це є й зворотнім зв'язком для перевірки якості, науковості і подальшого розвитку аграрно-правової науки. Тут аграрно-правова наука, поряд з іншими, вносила і буде вносити свій внесок у розробку й реалізацію одного із вузлових питань щодо становлення демократичної системи аграрних відносин у земельній сфері, формування на цій основі в сучасних умовах ефективних власників-селян, як підприємливих людей мати право приватної власності на землю, інші засоби виробництва. Це не виключає колективної форми їх використання, але тільки на добровільних засадах.

Отже, існує потреба в аналізі деяких аспектів реалізації селянином права приватної власності на землю, що є основою всієї системи аграрних відносин за його участю, як виробника аграрної продукції, з точки зору його ціннісної орієнтації.

Земельна реформа, як складова аграрної реформи, передбачає використання тези «земля - селянам», що є підставою для теоретичного аналізу проблем, за якими в загальному вигляді проглядається принцип соціальної справедливості. До того ж, інша теза «земля належить тому, хто її обробляє», що є похідною від першої, повинна конкретизувати її. Але вона не розкриває сутності селянина з огляду диференціації селян як виробників аграрної продукції, враховуючи професіоналізм, працелюбність, природжену здатність працювати в якості землевласника, землекористувача або найманого сільськогосподарського управлінця (менеджера) тощо.

Доцільно зазначити, що хоч як би змінювалися соціально-економічні складові аграрних відносин життєдіяльності селян, непорушним є сутність селянина, особливостей його праці, побуту, звичаїв, менталітету тощо. Однак слід мати на увазі важливу ознаку, яка властива селянину – це особливий вид трудової діяльності. Селянин, як впливає з довідкової літератури, – це людина яка обробляє землю [26]. Представники сучасної аграрно-правової науки, які досліджують поняття «селянин», ідентифікують селянина з сільським мешканцем, який також займається обробітком землі [27, 8].

Виходячи з цього, соціальна роль селянина полягає у застосуванні своєї праці в процесі обробітку землі. У зв'язку з цим, виникає питання: як аграрна реформа впливає на підвищення соціальної ролі селянина? З'ясування даного питання дає змогу визначити його соціальний статус у земельних відносинах, як центральних, але тільки одних із всієї сукупності аграрних відносин. Отже, доцільно зупинитися на окремих аспектах висвітлення цих проблем.

Вище вже говорилося про застосування механізму паювання земель. Останній передбачав визначення розміру земельної частки (паю) у колективній власності на землю кожного члена сільськогосподарського підприємства. У разі виходу громадянина з сільськогосподарського підприємства за його заявою здійснювалося відведення земельної ділянки в установленому порядку і видавався державний акт на право власності на цю земельну ділянку. Необхідно зазначити, що наведені вище приписи законодавства дали змогу понад 6 млн. селян стати власниками земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Виникає питання: наявність у селянина державного акту на право власності на земельну ділянку сільськогосподарського призначення, отриманої внаслідок розпаювання, робить його ефективним власником, чи підвищується його роль як землероба, праця якого пов'язана з вирощуванням на цій земельній ділянці аграрної продукції?

Варто пам'ятати, що в Україні у середньому на одного селянина припадає 4,1 га розпайованої землі. Це дало змогу створити майже 500 тисяч особистих селянських господарств. Ведення останніх допомагає задовольнити особисті потреби шляхом виробництва, переробки і споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її надлишків та надання послуг з використання майна такого господарства, у тому числі й у сфері сільськогосподарського туризму. Решта селян, більша їх частина, здали земельні ділянки, які є їхньою власністю, в оренду. Наведене свідчить, по-перше, що наявність у селянина державного акта на земельну ділянку певною мірою обмежує право власника земельної частки. У більшості випадків селян із-за відсутності у них належної матеріально-технічної бази фактично змушують вносити частку (пай) в статутний фонд деяких сільськогосподарських підприємств, або, нерідко обманним шляхом, укладати договори оренди земельної ділянки, тобто позбавляють вільно розпоряджатися правом власності на землю. Слушно зауважує професор В.І. Семчик: «якщо хтось гадає, що громадяни, які мають акти на землю, є її повноправним власником, то помиляється, адже вони не знають, де розташовані їхні ділянки. Окрім того, всі державні акти знаходяться в сейфах керівників приватних підприємств. Селяни не можуть їх забрати, бо угоди оренди укладені, як правило, на довготривалий термін» [29].

Укладення селянином договору оренди землі з сільськогосподарським підприємством, наприклад, з фермерським господарством, сільськогосподарським товариством з обмеженою відповідальністю тощо, не дає йому змогу не тільки обробляти, а навіть контролювати процес її використання. Такий селянин, як правило, не є засновником або учасником конкретного підприємства, нерідко не знаходиться в трудових відносинах з ним. У такому випадку, селянину відводиться «пасивна» роль спостерігача у накопиченні капіталу засновниками приватних підприємств. Передача селянином з різних обставин в оренду земельної ділянки, як засобу виробництва, фізичній або юридичній особі, не створює для нього

умов безпосередньо займатися обробітком землі і здійснювати трудову діяльність.

Тут рентні відносини до землі самого селянина є протилежними започаткованому аграрною реформою принципу: земля належить тому, хто її обробляє. Отже, втрачається соціальне призначення селянина як землероба, що є ціннісним орієнтиром в суспільстві.

По-друге, звужують соціальну функцію селянина, як головної виробничої сили в сільському господарстві, процеси, пов'язані з оптимізацією землекористування приватними господарствами й консолідацією земельних ділянок сільськогосподарського призначення та формування більш ефективного землеволодіння сільськогосподарськими товаровиробниками, розробленням механізму впливу на створення й розвиток суб'єктів, які здійснюють велике товарне аграрне виробництво, що неминуче впливає на його ефективність. Тут підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва, сталого розвитку пов'язується з великим та надвеликим аграрним бізнесом, який на сьогодні представлений агрохолдингами. Останні намагаються монополізувати відносини в сфері землекористування.

Професор М.В. Шульга зауважує, що при цьому агрохолдинги займають домінуючі позиції на ринку як виробники і експортери сільськогосподарської продукції, маючи доступ до відносно дешевих закордонних банківських кредитів. Виробляючи більш дешеву аграрну продукцію, названі суб'єкти практично витісняють з продовольчого ринку дрібних та середніх сільськогосподарських товаровиробників. При цьому агрохолдинги, задовольняючи свої приватні інтереси, залишають осторонь соціальні аспекти сільськогосподарського виробництва [30]. До цього варто додати, що агрохолдинги – це «олігархи-латифундисти. Якщо вони не ведуть навіть свого сімейного присадибного господарства, це – вже не селяни, не безпосередні сільськогосподарські виробники, а крупні підприємці, латифундисти агробізнесу, своєрідні поміщики».

Таким чином, очевидно, що аграрна реформа в Україні мінімізувала соціальну роль селянина. Оскільки вона була ініційована «зверху», то забула про селянина, як головного суб'єкта аграрних перетворень в сільському господарстві, людину з її особливою селянською землеробною формою життєдіяльності. Формально участь селянина в аграрних перетвореннях на законодавчому рівні нібито передбачається, але його статус як головної діючої особи в них, їх носія заслуговує не пріоритетне підвищення його соціальної ролі в ринкових умовах, економічної свободи. Саме приватна власність на землю, яку набув селянин у процесі проведення аграрної реформи, повинна надавати йому впевненість у тому, що продукт його праці не буде у нього відібраний він матиме спокій, бажання постійно й старанно працювати, втілення результатів своєї праці у речі не тільки матеріального, а й морального, духовного та іншого порядку.

Отже, наявність права приватної власності на землю, справедливого механізму її економічної й правової реалізації є чинником ефективної

діяльності селянина незалежно від форми господарювання. Залежно від того, хто володіє і розпоряджається землею, яка роль і місце селянина щодо земельної власності, складається раціональна соціально-економічна структура аграрного устрою, а також забезпечується активність, дієвість стимулів господарського використання селянином землі. У цьому контексті слушною є думка професора В.В. Носіка, що власник землі і хлібороб мають поєднуватися в одній особі, вироблена на землях сільськогосподарська продукція повинна належати її виробнику і може бути вільно реалізована ним на внутрішньому і зовнішньому ринках [31].

Все це створює належне соціально-економічне середовище, в якому буде жити й заінтересовано трудитися селянин як головна виробнича сила в сільському господарстві, від якого залежить добробут усього населення держави. Селяни, які працюють на землі, як люди «заслужують на загальну повагу, як носіїв народних традицій, високої громадянської моралі та свідомості» [32].

За такого підходу соціальна роль селянина є значною, реально не перебільшеною, а за його відсутності – тільки декларованою.

Список літератури:

1. Про земельну реформу : Закон України від 18 грудня 1990 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/563-12>
2. Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва : Указ Президента України від 10 листопада 1994 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/666/94>.
3. Про порядок паювання земель переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціями : Указ Президента України від 8 серпня 1995 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/720/95>.
4. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки : Указ Президента України від 3 грудня 1999 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1529/99>.
5. Про заходи щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектора економіки : Указ Президента України від 29 січня 2001 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/62/2001>.
6. Про врегулювання питань щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектору економіки : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/177-2001-%D0%BF>.
7. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки: Указ Президента України від 3 грудня 1999 р.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1529/99>.
8. Про господарські товариства : Закон України від 19 вересня 1991 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1576-12>.

9. Про акціонерні товариства : Закон України від 17 вересня 2008 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/514-17>.
10. Про фермерське господарство : Закон України від 19 червня 2003 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/973-15>.
11. Про сільськогосподарську кооперацію : Закон України від 20 листопада 2012 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5495-17>.
12. Про забезпечення економічних інтересів і соціального захисту працівників соціальної сфери села та вирішення окремих питань, що виникли в процесі проведення земельної реформи : Указ Президента України від 12 квітня 2000 р. (втратив чинність) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/584/2000>.
13. Про холдингові компанії в Україні : Закон України від 15 березня 2006 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3528-15>.
14. Про особисте селянське господарство : Закон України від 15 травня 2003 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/742-15>.
15. Про заходи щодо забезпечення формування та функціонування аграрного ринку : Указ Президента України від 6 червня 2000 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/767/2000>.
16. Про заходи щодо прискорення розвитку аграрного ринку : Указ Президента України від 8 серпня 2002 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/694/2002>.
17. Про заходи щодо розвитку аграрного ринку : Указ Президента України від 30 серпня 2004 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1021/2004>.
18. Про заходи щодо створення оптово-продовольчих ринків, організації закупівель сільськогосподарської продукції в господарствах приватного сектору, реформування системи споживчої кооперації : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 1997 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/246-97-п>.
19. Про концепцію розвитку біржового ринку сільськогосподарської продукції : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 1997 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/848-97-%D0%BF>.
20. Про оптові продовольчі ринки : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 червня 1999 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997-99-%D0%BF>.
21. Про активізацію діяльності біржового ринку продукції агропромислового комплексу та необхідних для його потреб матеріально-технічних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 1999 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1928-99-%D0%BF>.
22. Про створення аграрної біржі : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2005 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1285-2005-%D0%BF>.

23. Про оптові ринки сільськогосподарської продукції : Закон України від 25 червня 2009 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1561-17>.
24. Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років : Закон України від 18 січня 2001 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2238-14>
25. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24 червня 2004 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>.
26. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року : Закон України від 18 жовтня 2005 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2982-15>.
27. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка [Текст] / В.И. Даль. – М. : Рус. яз., 1981. – Т. 3. П. – 555 с.
28. Єрмоленко В. М. Походження поняття «селянин» як основоположної категорії аграрного права [Текст] / В. М. Єрмоленко // Матеріали круглого столу : зб. тез наук. док. (м. Харків, 6 грудня 2013 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х. : Право, 2013. – 336 с.
29. Багай Н. О. Селянство: проблеми законодавчого визначення поняття / Н. О. Багай // Проблеми розвитку аграрного та земельного права України: матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 травня 2011 р.). – К. : Видавництво географічної літератури «Обрії», 2011. – С. 64–66.
30. Карпенко О. Кому заважає аграрне право [Текст] / О. Карпенко // Сільські вісті. – 2012. – 19 червня. – С. 1–2.
31. Шульга М. В. До питання про перспективи сталого розвитку сільських територій [Текст] / М. В. Шульга // Актуальні проблеми юридичної науки: зб. тез міжнар. наук.-практ. конф. «Дванадцяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 8–9 листопада 2013 р.) ; Хмельницький ун-т упр. та права. – Хмельницький : Хмельниц. ун-т упр. та права, 2013. – Ч. 1. – С. 180.
32. Носік В. В. Юридична природа принципів земельного права [Текст] / В. В. Носік // Актуальні проблеми юридичної науки: зб. тез міжнар. наук.-практ. конф. «Дванадцяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 8–9 листопада 2013 р.) ; Хмельницький ун-т упр. та права. – Хмельницький : Хмельницький ун-т упр. та права, 2013. – Ч. 1. – С. 148.
33. Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України [Текст] / за ред. Н. І. Титова. – Л. : ПАІС, 2005. – С. 275.

Статья посвящена исследованию правовых основ проведения современной аграрной реформы в Украине. Особенное внимание уделено правовым проблемам и социальной роли крестьянина в ее проведении.

Аграрная реформа, земельная реформа, крестьянин.

The article investigates the legal principles of formation of modern agricultural reform in Ukraine. Particular attention is paid to the legal issues and the role of the farmer in pursuing it.

Agrarian reform, land reform, peasant.

УДК 349.42

ПРО ПРИНЦИПИ ВИРОБНИЦТВА ОРГАНІЧНОЇ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ

**В.Ю. УРКЕВИЧ, доктор юридичних наук, доцент,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого**

У статті здійснено аналіз загальних та спеціальних принципів виробництва органічної сільськогосподарської продукції, закріплених у законодавстві України.

Сільськогосподарська продукції, органічне виробництво, загальні принципи органічного виробництва, спеціальні принципи органічного виробництва.

Виробництво органічної сільськогосподарської продукції має значні перспективи в Україні. Воно виступає засобом екологізації сільського господарства, а також має задовольнити все зростаючий всесвітній попит на продовольство. Згідно з наявною інформацією, вже сьогодні в Україні більше 100 сільгосппідприємств, що здійснюють діяльність на площі понад 260 тис. га за принципами органічного господарювання, сертифіковані відповідно до діючих міжнародних стандартів. Обсяг світового ринку органічних продуктів оцінюється в понад 40 млрд доларів США на рік [5]. Отже, характеристика принципів виробництва органічної сільськогосподарської продукції має важливе як теоретичне, так і практичне значення.

Незважаючи на те, що окремі науковці вже зверталися до з'ясування як загальної характеристики принципів аграрного права та правового регулювання окремих видів аграрних відносин [1, с. 55; 2, с. 13; 3, с. 15; 14], так і до правових проблем організації органічного сільськогосподарського виробництва [4; 10; 11; 15], проте до цього часу питання принципів останнього окремо не висвітлювалося. До того ж після нормативного закріплення у Законі України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» від 3 вересня 2013 р. № 425-VII [12] (далі – Закон), принципи виробництва органічної сільськогосподарської продукції в аграрно-правовій літературі поки що не аналізувалися.

Мета даної статті – науковий аналіз принципів виробництва органічної сільськогосподарської продукції, закріплених у законодавстві України, розкриття їх сутності та змісту.

Переходячи до основного викладу, зазначимо, що у науці аграрного права існують різні підходи до розуміння принципів аграрного права. Так,

принципи аграрного права визначають як основні засади, на яких ґрунтується механізм правового регулювання аграрних відносин [1, с. 55]. Схоже трактування міститься в підручнику з аграрного права, де ці принципи тлумачаться як провідні ідеї, основоположні засади, наукові положення, віддзеркалені в нормах цієї галузі права, які в комплексі впорядковують аграрні відносини [2, с. 13]. Також під принципами аграрного права пропонується розуміти основоположні засади, керівні ідеї, що лежать у підґрунті правової регламентації аграрних відносин [3, с. 15]. Очевидно, що розглядуваними принципами є вихідні ідеї, засади, що пронизують галузь аграрного права й на яких ґрунтується правове регулювання суспільних аграрних відносин.

В аграрно-правовій літературі наводиться різний перелік принципів аграрного права. Так, приміром, В.М. Єрмоленко вказує, що ними, зокрема, виступають: а) забезпечення потреб населення і промисловості безпечною і якісною сільськогосподарською сировиною, а природних потреб громадян – якісною сільськогосподарською продукцією; б) забезпечення продовольчої безпеки держави; в) урахування особливостей сільськогосподарської діяльності; г) вільне обрання селянами форм і напрямів сільськогосподарської діяльності; д) забезпечення рівності учасників аграрних правовідносин; е) підвищення ефективності державного регулювання аграрного сектора економіки; є) інноваційний розвиток сільського господарства; ж) екологізація сільського господарства; з) гарантованість захисту прав сільськогосподарських товаровиробників та ін. [1, с. 56–61].

Принципи галузі аграрного права знаходять свій прояв в окремих сферах аграрного виробництва, зокрема у виробничо-господарській діяльності сільськогосподарських товаровиробників, у тому числі й при виробництві органічної сільськогосподарської продукції.

Зазначимо, що принципи виробництва, зберігання, перевезення та реалізації органічної сільськогосподарської продукції (сировини) закріплені у ст. 4 Закону. При цьому в даному нормативно-правовому акті вони розподілені на загальні й спеціальні. Охарактеризуємо їх детальніше, розпочавши із загальних принципів.

Так, у п. 1 ст. 4 Закону першим серед загальних принципів виробництва органічної сільськогосподарської продукції визначено принцип добровільності. Цей припис означає, що органічне виробництво здійснюється виключно на добровільних засадах, за власним волевиявленням сільськогосподарського товаровиробника. Ініціатива щодо переходу на виробництво органічної сільськогосподарської продукції має виходити саме від останнього, а вже після її виявлення виникають відповідні суспільні відносини, у тому числі й за участю органів державного регулювання сільського господарства (щодо сертифікації органічного виробництва, оцінки придатності земель (ґрунтів) для виробництва органічної продукції, нагляду й контролю за органічним виробництвом та ін.).

Другим серед загальних принципів виробництва органічної сільськогосподарської продукції Закон називає принцип рівності прав суб'єктів господарювання, які здійснюють виробництво, зберігання, перевезення та реалізацію органічної продукції (сировини). Цей принцип є продовженням відповідного засадничого положення аграрного права щодо рівності учасників аграрних правовідносин. Згідно із принципом, що розглядається, органічне виробництво може здійснюватися суб'єктами господарювання різних організаційно-правових форм та форм власності, а також приватними підприємцями. Аграрне та інше законодавство гарантує названим суб'єктам рівні права в організації такого виробництва, його сертифікації, використанні відповідних природних ресурсів, збуті виробленої сільськогосподарської продукції.

Наступним є нормативно закріплений принцип раціонального використання природних ресурсів, забезпечення їх належного використання та відтворення. Зрозуміло, що здійснення органічного виробництва неможливе без використання природних ресурсів. Передусім це стосується земель сільськогосподарського призначення, що використовуються у процесі виробництва рослинницької й тваринницької органічної продукції. При виробництві продукції аквакультури та органічних морських водоростей використовуються відповідні водні об'єкти, а продукції бджільництва – як землі сільськогосподарського та іншого цільового призначення, на яких розташовано відповідні насадження ентомофільних рослин, так і лісові ресурси. У природноресурсовому законодавстві категорії «раціональне використання природних ресурсів» і «належне використання природних ресурсів», на жаль, не закріплені, проте, як видається, таким використанням слід вважати використання природних ресурсів відповідно до їх цільового призначення, з такою інтенсивністю, що давала б змогу забезпечувати їх природне відтворення.

Одним із важливих принципів органічного виробництва, закріпленим у Законі, є відмова від використання генетично модифікованих організмів та продукції з них. Відносини щодо розробки, створення, випробування, дослідження, транспортування, імпорту, експорту, розміщення на ринку, вивільнення у навколишнє середовище та використання в Україні генетично-модифікованих організмів регламентовані Законом України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» від 31 травня 2007 р. № 1103-V [13]. ГМО визначається як будь-який організм, у якому генетичний матеріал був змінений за допомогою штучних прийомів переносу генів, які не відбуваються у природних умовах. Справа в тому, що у даний час світова наука перебуває на такому етапі свого розвитку, коли вплив ГМО на організм людини поки що достеменно не вивчено. А тому відсутність ГМО в органічній сільськогосподарській продукції є гарантією її безпечного використання людиною для харчування.

Принцип відмови від використання хімічно синтезованих зовнішніх ресурсів також названо серед загальних принципів ведення органічного

виробництва. Відмова від використання таких ресурсів є пріоритетною вимогою організації органічного виробництва, оскільки під час нього виключається застосування хімічних добрив, а також пестицидів та агрохімікатів, отриманих шляхом хімічного синтезу, хімічних алопатичних ветеринарних препаратів тощо. Адже залишки таких хімічно синтезованих речовин залишаються у виробленій сільськогосподарській продукції і справляють негативний вплив на здоров'я її споживача. З цього приводу В.М. Єрмоленко зазначає, що незважаючи на введення в Євросоюзі заборони на використання антибіотиків у кормах для тварин практично всі зарубіжні компанії, які постачають продукти для приготування комбікормів у країни СНД, використовують за замовчуванням різні антибіотики. Тим самим вони домагаються передусім ефекту стимуляції росту, зниження конверсії корму і скорочення терміну відгодівлі. Проте постійне використання антибіотиків загрожує здоров'ю населення, яке вживає таке м'ясо в їжу. Для деяких людей споживання такої продукції може мати фатальний результат [9, с. 47].

Вимога довгострокового підтримання родючості ґрунту як загальний принцип виробництва органічної сільськогосподарської продукції має непересічне значення для виробництва названої рослинницької та тваринницької продукції. Адже ґрунтом є природно-історичне органо-мінеральне тіло, що утворилося на поверхні земної кори і є осередком найбільшої концентрації поживних речовин, основою життя та розвитку людства завдяки найціннішій своїй властивості – родючості; родючістю ґрунту є здатність ґрунту задовольняти потреби рослин в елементах живлення, воді, повітрі і теплі в достатніх кількостях для їх нормального розвитку, які в сукупності є основним показником якості ґрунту (ст. 1 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. № 962-IV [6]). Звідси при організації органічного виробництва має забезпечуватися підтримання родючості ґрунту у найбільш тривалій перспективі, з тим, щоб сприяти сталості такого виробництва, тобто забезпечити органічною сільськогосподарською продукцією не лише нинішніх, а й прийдешніх поколінь. Без довгострокового підтримання родючості ґрунту розв'язати таке завдання неможливо.

Оскільки органічне виробництво безпосередньо пов'язано з вирощуванням сільськогосподарської продукції внаслідок розвитку природних біологічних процесів, то Законом закріплено й такий принцип, як використання живих організмів та методів механічного виробництва. Адже без цього здійснювати виробництво продукції з використанням природних механізмів та ресурсів просто неможливо.

Забезпеченню «природності» виробництва органічної сільськогосподарської продукції має сприяти і вміщений до Закону принцип забезпечення високого рівня біологічного розмаїття. Останнє визначається як сукупність усіх видів рослин, тварин і мікроорганізмів, їх угруповань та екосистем у межах території України, її територіальних та внутрішніх морських вод, виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу; біологічне різноманіття складається з

видового, популяційного, ценотичного, генетичного різноманіття; людина є невід'ємним елементом біологічного різноманіття і поза ним існувати не може (ст. 1 Закону України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» від 21 вересня 2000 р. № 1989-III [7]). Очевидно, що високий рівень біологічного розмаїття гарантує дотримання природних процесів відтворення рослинного і тваринного світу, об'єкти яких використовуються в органічному виробництві.

Останнім серед загальних принципів виробництва органічної сільськогосподарської продукції у Законі названо принцип використання у органічному виробництві процесів, що не завдають шкоди навколишньому природному середовищу, здоров'ю людей, рослинам, здоров'ю та благополуччю тварин. Цей принцип є своєрідною вимогою екологічної безпеки при здійсненні органічного виробництва, тобто такого стану навколишнього природного середовища (у широкому розумінні), за якого забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей (ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-XII [8]).

Зрозуміло, що розглянуті принципи стосуються загальних засад виробництва органічної сільськогосподарської продукції незалежно від її видів. Зважаючи на це їх найменування у Законі як «загальні» принципи організації виробництва органічної сільськогосподарської продукції є цілком виправданим.

У цілому погоджуючись із віднесенням до загальних принципів виробництва органічної сільськогосподарської продукції наведених законодавчих приписів, зверенню увагу на необхідність їх доповнення наступними положеннями.

Так, Законом органічною визнається сільськогосподарська продукція, що отримана в результаті сертифікованого виробництва (ст. 1); право виробляти таку продукцію має фізична чи юридична особа будь-якої організаційно-правової форми та будь-якої форми власності, яка пройшла оцінку відповідності виробництва органічної продукції (сировини), отримала сертифікат відповідності (ст. 12); при виробництві органічної продукції рослинного походження дозволяється використовувати лише сертифіковані органічне насіння та посадковий матеріал (ст. 18); реалізація органічної продукції дозволяється лише за наявності сертифіката відповідності (ст. 28); використання державного логотипа встановленого зразка та маркування органічної продукції здійснюються за наявності відповідного сертифіката (ст. 29). Вважаємо, що у наведених приписах Закону безпосередньо закріплені елементи ще одного загального принципу виробництва органічної сільськогосподарської продукції – сертифікації органічного виробництва, що теж має бути включений до п. 1 ст. 4 Закону.

Пункт 2 ст. 4 Закону містить перелік так званих спеціальних принципів виробництва, зберігання, перевезення та реалізації органічної

сільськогосподарської продукції (сировини). Серед іншого до них віднесено і принцип врахування місцевого або регіонального екологічного стану територій під час вибору категорії продукції для виробництва. Вважаємо, що наведене положення має стосуватися загальних принципів, що розглядаються, адже при організації органічного виробництва сільськогосподарської продукції будь-якого виду (рослинного чи тваринного походження, аквакультури, бджільництва, тощо) обов'язково має враховуватися місцевий або регіональний екологічний стан територій з огляду на перспективи провадження такої діяльності на них.

Аналіз переліку спеціальних принципів виробництва, зберігання, перевезення та реалізації органічної сільськогосподарської продукції (сировини), наведених у п. 2 ст. 4 Закону, дає змогу дійти висновку, що їх слід було б іменувати не як «спеціальні», а як принципи виробництва, зберігання, перевезення та реалізації окремих видів органічної продукції (сировини). Відповідно до цього можна запропонувати усі закріплені у Законі принципи розподілити на такі групи:

1) принципи виробництва, зберігання, перевезення та реалізації органічної продукції (сировини) рослинного походження, до яких належать такі з них: а) забезпечення збереження та відтворення родючості ґрунтів, їх стійкості та біологічного розмаїття методами, які оптимізують біологічну активність ґрунтів, забезпечують збалансоване постачання поживних речовин для рослин; б) мінімізації використання невідновлювальних та зовнішніх ресурсів; в) переробки відходів та супутніх продуктів рослинного походження для подальшого використання у виробництві продукції рослинного походження; г) охорони рослин за допомогою превентивних заходів, таких як вибір відповідних видів та сортів, стійких до хвороб та шкідників, сівозміни, механічних та фізичних методів та захист від природних ворогів (шкідників);

2) принципи виробництва, зберігання, перевезення та реалізації органічної продукції (сировини) тваринного походження, а саме: а) переробки відходів та супутніх продуктів тваринного походження для подальшого використання у виробництві продукції тваринного походження; б) охорони здоров'я тварин шляхом заохочення їх природного імунного захисту, відбору відповідних порід; в) врахування при виборі порід ступеня адаптації тварин до місцевих умов, їх життєздатності та стійкості до хвороб; г) дотримання високого рівня благополуччя тварин, що задовольняє потреби, притаманні кожному окремому виду; д) виробництва продукції органічного тваринництва з тварин, що були вирощені в органічних господарствах з самого народження упродовж усього життя; е) годування тварин органічними кормами; є) виключення використання штучно виведених поліплоїдних тварин;

3) принцип виробництва, зберігання, перевезення та реалізації органічної продукції (сировини) аквакультури, яким є збереження біологічного розмаїття природних водних екологічних систем, безперервної охорони водного середовища та якості навколишніх водних та поверхневих екологічних систем при виробництві продукції рибальства.

Проведене дослідження дає змогу підсумувати, що у Законі України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» в цілому обґрунтовано закріплені так звані загальні принципи організації виробництва органічної сільськогосподарської продукції. Запропоновано додатково до них включити принципи, що мають важливе значення при органічному виробництві сільськогосподарської продукції будь-якого виду, а саме: а) принцип сертифікації органічного виробництва; б) принцип врахування місцевого або регіонального екологічного стану територій під час вибору категорії продукції для виробництва.

Так звані «спеціальні» принципи органічного виробництва запропоновано іменувати принципами виробництва, зберігання, перевезення та реалізації окремих видів органічної сільськогосподарської продукції (сировини), з виділенням серед них принципів виробництва продукції рослинного чи тваринного походження, а також продукції аквакультури.

Перспективою подальших наукових розвідок у напрямі порушених проблем може бути використання отриманих результатів у майбутніх дослідженнях, а також характеристика правових аспектів органічного виробництва окремих видів сільськогосподарської продукції.

Список літератури:

1. 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.
2. Аграрне право: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В.П. Жушман, В.М. Корнієнко та ін.; за ред. В.П. Жушмана та А.М. Статівки. – Х. : Право, 2010. – 296 с.
3. Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика : моногр. / А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич, В.М. Корнієнко та ін.; за ред. А.М. Статівки. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2010. – 240 с.
4. Берlach Н.А. Правове визначення органічного сільського господарства в Україні / Н.А. Берlach // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К., 2009. – Вип. 46. – С. 225–230.
5. Верховна Рада України започатковує правову базу органічного землеробства // Земельне право України: теорія і практика. – 2010. – № 10. – С. 77.
6. Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
7. Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.
8. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
9. Єрмоленко В.М. Правові аспекти органічного сільськогосподарського виробництва як важливий чинник забезпечення екологічної безпеки / В.М. Єрмоленко // Актуальні проблеми становлення і розвитку права екологічної безпеки в Україні: матер. наук.-практ. круглого столу (м. Київ, 28 березня 2014 р.) / ред. кол.: М.В. Краснова та ін. ; Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. – Чернівці : Кондратьєв А.В., 2014. – С. 46–49.
10. Кулинич П.Ф. Виробництво органічної та екологічно чистої сільськогосподарської продукції: земельно-правові аспекти / П.Ф. Кулинич // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К., 2009 – Вип. 43. – С. 414–429.
11. Оверковська Т.К. Проблемні питання правового регулювання органічного виробництва у сільському господарстві / Т.К. Оверковська // Актуальні проблеми юридичної науки: зб. тез міжнар. наук. конф. «Десяті осінні юридичні

читання» (м. Хмельницький, 18–19 листопада 2011 р.): у 4-х част. – Хмельницький : Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2011. – Частина друга. – С. 191–193.

12. Офіційний вісник України. – 2013. – № 78. – Ст. 2893.

13. Офіційний вісник України. – 2007. – № 45. – Ст. 1837.

14. Савченко Г.І. Пріоритетність розвитку сільського господарства як принцип аграрного права : моногр. / Г.І. Савченко. – Х. : Вид-во «Лідер», 2013. – 186 с.

15. Туєва О.М. Органічне землеробство в контексті екологізації аграрних правовідносин / О.М. Туєва // Аграрне право як галузь права, юридична наука і навчальна дисципліна: матер. Всеукр. круглого столу (25 травня 2012 р.): зб. наук. пр. / за заг. ред. В.М. Єрмоленка, В.І. Курила, В.І. Семчика. – К. : Видавничий центр НУБіП України, 2012. – С. 129–131.

В статье осуществлен анализ общих и специальных принципов производства органической сельскохозяйственной продукции, закрепленных в законодательстве Украины.

Сельскохозяйственная продукция, органическое производство, общие принципы органического производства, специальные принципы органического производства.

The article presents an analysis of general and special principles of production of organic agricultural goods, fastened in the legislation of Ukraine.

Agricultural produce, organic production, general principles of organic production, special principles of organic production.

УДК 349.42

ДЕЯКІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ СЕЛА

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

Стаття присвячена дослідженню ефективності законодавства у сфері соціального розвитку села. Особливу увагу приділено аналізу положень Закону України від 17 жовтня 1990 р. «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві».

Соціальний розвиток села, сільські території, ефективність законодавства, стабільність законодавства, державне фінансування.

Правове регулювання відносин соціального розвитку села здійснюється великою кількістю аграрних нормативно-правових актів, часто розрізнених і не зв'язаних між собою, а також законодавством іншої галузевої належності, зокрема цивільним, трудовим, земельним, фінансовим. У межах даної статті зупинимось на аналізі Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17 жовтня 1990 р. (далі – Закон), який нині залишається основним нормативно-правовим актом, що регулює вказаний вид аграрних відносин. У науковій літературі звертається увага на позитивний вплив даного Закону на подальший розвиток аграрного законодавства. Так, І.П. Кузьмич зазначає, що його прийняття дозволило виділити соціальну сферу села як самостійний об'єкт правового регулювання, і тим самим створило правову основу для розвитку спеціального законодавства, спрямованого на державну підтримку соціальної сфери села [1, с. 59]. На жаль, вказана законодавча база так і не була створена. Крім того, заходи, передбачені в даному нормативно-правовому акті, ніколи не мали належної фінансової підтримки з боку держави...

Теоретичною базою для проведення даного дослідження стали наукові роботи таких українських та російських учених у галузі аграрного права, як В.М. Єрмоленко, Т.О. Коваленко, І.П. Кузьмич, О.Л. Мініна, А. М. Статівка, О.В. Чічкін та інші. Важливими для вивчення означеної проблематики є також роботи представників інших галузей права, зокрема Б.В. Аверьянова, С.В. Бобровник, В.В. Головченко, В.С. Горбаня, В.В. Лапаєвої, М. М. Марченко, Д.А. Монастирського.

Мета цієї статті полягає у дослідженні ефективності законодавства у сфері соціального розвитку села. А також в обґрунтуванні необхідності розробки та прийняття спеціального нормативно-правового акта, спрямованого на врегулювання вказаних відносин.

Прийняття Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» заклало правову основу і визначило основні напрями розвитку аграрного законодавства у даній сфері [1, с. 61]. Що стосується безпосередньо правового регулювання соціального розвитку сільських територій, то спеціальний правовий механізм був створений лише у деяких напрямках, зокрема у сфері пільгового кредитування житлового будівництва у сільській місцевості, а також передачі об'єктів соціальної інфраструктури до комунальної власності. Законом встановлювалось державне інвестування соціальної сфери села; передбачався ряд пільг для суб'єктів господарювання, які здійснюють свою діяльність у сільській місцевості; беруть участь у розвитку матеріальної бази та утриманні об'єктів соціальної інфраструктури, а також виробляють необхідну селу продукцію. Вперше було задекларовано захист сільської поселенської мережі тощо.

Якщо формально підходити до оцінки Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», то необхідно зазначити, що, по-перше, було прийнято дві редакції вказаного Закону (у 1990 та 1992 роках). По-друге, станом на сьогоднішній день з його двадцяти п'яти статей діє лише шістнадцять; дію трьох – зупинено; одну виключено; п'ять мають одну і більше частин, дію яких зупинено. Більшість норм Закону не можна реалізувати на практиці. Як зазначається у науковій літературі, вже з моменту прийняття, цей Закон значною мірою носив декларативний характер, зважаючи на неопрацьованість його фінансово-економічного обґрунтування, невідповідність поставлених у ньому завдань можливостям бюджетного фінансування [2; 3, с. 85]. Зрозуміло, що у такому вигляді зазначений Закон не виконує своє безпосереднє призначення – визначати умови, зміст і межі пріоритетності розвитку соціальної сфери села та агропромислового комплексу в структурі народного господарства, сприяти соціальній захищеності сільського населення.

У теорії права загальноприйнятим є твердження, що закон видається з найбільш важливих питань державного та суспільного життя [4, с. 518]. Якщо ж більшість норм закону не працює, напрошується висновок, що вирішення даних проблем для держави не має першочергового значення. Відповідно, виникає питання взагалі про доцільність його існування... Таким чином, можна стверджувати, що даний нормативно-правовий акт носить символічний характер. Адже поняття «символічний» належить до оцінки дії закону, який втратив свій реальний інструментальний вплив, але до цих пір формально зберігає силу, і на цій підставі має символічне значення [5, с. 38].

Такі країни пострадянського простору, як Росія та Білорусь, визнали закони, якими регулювались відносини соціального розвитку села (Закон

РСФСР «Про соціальний розвиток села» від 21 грудня 1990 р. [6] та Закон Республіки Білорусь «Про пріоритетний соціально-культурний та економічний розвиток села та агропромислового комплексу» від 29 травня 1991 р. [7], такими, що втратили чинність (відповідно з 1 січня 2005 р. та з 11 липня 2007 р.). На наш погляд, вказаний крок законодавця необхідно розглядати як визнання державою свого безсилля у вирішенні зазначених питань та відмову від гарантування належного рівня соціальних стандартів для селян. Такий досвід для нашої держави є неприйнятним. Адже положення Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» відбивають реальні соціальні потреби третини населення країни.

Найважливішим показником необхідності будь-якого закону є його ефективність та стабільність. Розглянемо зазначені правові категорії. Під першим поняттям, як правило, розуміють відношення між цілями, що містяться у законі правових норм, та результатом їх реалізації у соціальній політиці [5, с.139; 8, с. 209; 9, с. 170]. Для визначення ступеню ефективності правового акту необхідно зіставити нормативні цілі, рішення і дії з їх досягнення та фактичні результати [10, с. 15]. Таким чином, ефективність норм, що містяться у конкретному законі, повинна ілюструвати, якою мірою їх практичне застосування приводить до реалізації поставлених законодавцем цілей або ж конкретного наміченого результату.

Якщо ефективність показує результативність дії нормативно-правового акта, свідчить про вдалу реалізацію завдань, закладених при створенні закону, то стабільність – про сталість нормативних приписів закону, здатність закону унормовувати суспільні відносини, вимірює рівень усталеності моделі правового регулювання. Крім того, стабільність закону може бути виміряна (через аналіз змін до закону), тому є змога використовувати це поняття на практиці; висновки про ефективність закону можна зробити тільки після тривалого вивчення закону і його аналізу, що, безперечно, ускладнює практичне використання цього поняття [11, с. 8]. Вказані категорії є взаємопов'язаними, адже «нестабільність закону, постійні та численні зміни, що до нього вносяться, демонструють неефективність законодавства та критичне відношення до нього» [5, с. 59]. Тобто, без забезпечення стабільності не можливо досягти ефективності нормативно-правового акта. Як вже зазначалось вище, Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» не є стабільним, а, відповідно, не може бути і ефективним. Крім того, про його ефективність «можна судити з реального стану сільського господарства та його трудівників після його прийняття, а також з оцінки ефективності інших законів, які стосуються аграрного сектора економіки і покликані забезпечити реалізацію програмних положень згаданого закону» [12, с. 189]. Що ж стосується соціального розвитку сільської місцевості, то

зважаючи на сучасний стан її соціальної сфери, можна зазначити, що ефективність даного закону у цій частині є практично нульовою.

У науковій літературі виділяються такі найважливіші елементи ефективності: соціальні потреби, які намагаються задовольняти за допомогою конкретного нормативно-правового акта; правові засоби, їх кількість і якість; спроможність правових засобів задовольняти соціальні потреби, закріплені в нормативному акті; перспективність напрямів удосконалення законодавства з метою задоволення соціальних потреб з допомогою правових засобів [12, с. 12].

Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» мав би сприяти покращенню демографічної ситуації на селі, створенню належних умов для проживання та роботи у сільській місцевості, вирішенню проблем з отриманням населенням соціальних, культурно-освітніх і побутових послуг на рівні встановлених стандартів. Але відсутність у ньому необхідних правових засобів щодо реалізації даних положень забезпечила Закону декларативний характер. Крім того, як вже зазначалось вище у сфері соціального розвитку села не було створено системи аграрного законодавства, яка б охоплювала усі групи даних відносин. Слід також вказати, що його розробники не приділили достатньої уваги належному врегулюванню саме соціальних відносин у сільській місцевості. Крім того, у вказаному нормативно-правовому акті поєднані два підходи: територіальний (пріоритетність соціально-економічного розвитку села...) і галузевий (... та агропромислового комплексу...). Зроблено це головним чином на підставі твердження про недоцільність відриву соціального розвитку села від його економічної основи – матеріального виробництва [13, с. 156]. Слушним є зауваження, що «... на законодавчому рівні не сформульовано правове поняття соціального розвитку села, не визначено його принципи» [14, с. 29]. Негативним моментом слід вважати і недостатню спрямованість Закону на вирішення проблем різних категорій поселень [13, с. 156]. Однією з найважливіших залишається проблема недофінансування заходів, встановлених у ньому. Також у Законі не передбачено відповідальність за недотримання його положень. Зазначені недоліки мають бути враховані у процесі розробки нового нормативно-правового акта, який би належним чином урегулював відносини соціального розвитку села.

Представники науки аграрного права неодноразово звертали увагу на необхідність вирішення подальшої долі вищезазначеного Закону. Так, на думку професора А.М. Статівки, його застосування передбачається в період запровадження і становлення ринкових відносин в аграрному секторі економіки, а тому в сучасних умовах він втратив свою важливість [15, с. 34]. Т.О. Коваленко вважає, що цей Закон давно втратив своє значення внаслідок наявності норм переважно декларативного характеру [16, с. 67]. Тим не менш, зважаючи на особливе значення соціальних відносин на селі, враховуючи важливість першочергового вирішення соціальних питань сільського населення, збереження сільської

поселенської мережі, необхідним є продовження дії вказаного Закону, до прийняття спеціального нормативно-правового акта, спрямованого на врегулювання вказаних відносин. У сучасній науковій літературі на його заміну пропонується проект Закону України «Про сільське господарство України», який містить лише одну ст. 26 «Сільські території та їх соціальна сфера» [17, с. 109]. На наш погляд, прийняття даного закону не сприятиме врегулюванню соціальних проблем села, адже не містить реального механізму їх вирішення. Крім того, існує думка щодо доцільності прийняття спеціального закону «Про інвестиції в соціальну сферу села». З цього приводу професор А.М. Статівка зазначає, що у соціальній сфері села, урахувуючи її специфіку, повинні застосовуватись особливі норми й правила з метою конкретизації правовідносин. Разом із тим таке регулювання має виключати дублювання норм загального законодавства, не вступати з ним у суперечності та, що важливо, забезпечити спрямованість і всебічність регулювання [14, с. 103]. Професор В.М. Єрмоленко також доходить висновку про необхідність створення єдиної загальнодержавної комплексної програми інвестування соціального розвитку села, закріпленої законом [18, с. 202–205]. Але слід зауважити, що вказані інвестиційні відносини входять до кола відносин соціального розвитку села, які також у силу своєї неоднорідності потребують спеціального правового регулювання. Думається, що таким спеціальним нормативно-правовим актом може стати, наприклад, Закон України «Про соціальний розвиток села та сільських територій», який би встановлював основні засади правового регулювання відносин у сфері соціального розвитку сільських територій та у сфері надання соціально-побутових та культурних послуг сільському населенню. Він має базуватися на концепції соціальної справедливості, що передбачає створення у селі соціально рівних з містом умов життя, оплати праці у сільськогосподарському виробництві та забезпечення пріоритету у державних інвестиціях в соціальну сферу села. Такий підхід ґрунтується на використанні досвіду більшості провідних європейських країн, які у процесі розробки та прийняття тих чи інших законів, визначають наскільки закони, права співвідносяться з реаліями соціальної справедливості, оскільки від цього багато в чому залежить не тільки суспільно-політична стабільність, а й економічна ефективність [19].

У Законі повинні бути передбачені пільги, зокрема, для суб'єктів господарювання, які беруть участь в соціальному розвитку села. З метою поліпшення демографічної політики на селі, стимулювання проживання у сільській місцевості, а також закріплення фахівців галузей соціальної сфери, додаткові пільги мають отримати і ті категорії громадян, які в ній працюють. Відповідно, він має складатися із розділів, присвячених: збереженню сільської поселенської мережі; вирішенню проблем безробіття на селі шляхом застосування диверсифікації сільськогосподарського виробництва; розвитку житлового будівництва та інших об'єктів соціальної інфраструктури; будівництва доріг та інженерного облаштування села.

Також у ньому має бути відведено місце врегулюванню відносин у сфері: медичного забезпечення та фізичної культури і спорту, культурно-дозвільної діяльності у сільській місцевості; надання комунальних, інформаційних, транспортних послуг; забезпечення належного рівня освітніх послуг, наукових досліджень та підготовки кадрів; поліпшення побутового та торгівельного обслуговування сільського населення. Необхідно також передбачити систему державних гарантій інвесторам; визначити першочергові інвестиційні напрями щодо об'єктів соціальної інфраструктури; закріпити умови й порядок надання податкових пільг для інвесторів тощо. Важливим є забезпечення державних гарантій щодо виконання положень даного Закону та встановлення відповідальності за їх недотримання.

З метою подальшого удосконалення правового регулювання соціального розвитку села у напрямі підвищення соціально-економічних умов життя та праці селянства необхідним є прийняття спеціального нормативно-правового акта, яким може стати Закон України «Про соціальний розвиток села та сільських територій». Крім того, зважаючи на важливе значення відносин соціального розвитку села, основні засади їх правового регулювання мають бути встановлені в Аграрному кодексі України.

Список літератури:

1. Правовые проблемы обеспечения устойчивого развития сельских территорий и эффективного функционирования агропромышленного комплекса / И.П. Кузьмич [и др.] ; науч. ред. И.П. Кузьмич. – Минск : Бизнесофсет, 2013. – 480 с.
2. Минина Е.Л. Система аграрного законодательства и основные тенденции его развития / Е.Л. Минина : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bestpravo.ru/news/novosti-349.htm>
3. Коваленко Т.О. Систематизація аграрного законодавства України : матеріали Міжнародної наук.-теорет. конференції, присвяченої 80-річчю д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України В.З. Янчука / Т.О. Коваленко ; під. ред. В.М. Єрмоленка, В.І. Курила. – К. : Магістр – XXI сторіччя, 2005. – С. 85–87.
4. Марченко М.Н. Теория государства и права : учеб. / М.Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2011. – 656 с.
5. Горбань В.С. Понятие, теория и проблемы формирования общей концепции эффективности законодательства / В.С. Горбань. – М. : Юриспруденция, 2009. – 160 с.
6. О социальном развитии села : Закон РСФСР от 21 декабря 1990 г. Утратил силу в связи с принятием Федерального Закона от 22 августа 2004 р. № 122-ФЗ. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

7. О приоритетном социально-культурном и экономическом развитии села и агропромышленного комплекса : Закон Республики Беларусь от 29 мая 1991 г. Утратил силу в связи с принятием Закона от 11 июля 2007 г. № 255-З «О признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Беларусь и их отдельных положений по вопросам приоритетного социально-культурного и экономического развития села и агропромышленного комплекса»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://laws.newsby.org>.

8. Лапаева В.В. Социология права / В.В. Лапаева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2011. – 336 с.

9. Скурко Е.В. Принципы права : моногр. – М. : Ось-89, 2008. – 192 с.

10. Тихомиров Ю.А. Правовое государство: общее и особенное / Ю.А. Тихомиров // Концептуальные основы развития национальных правовых систем в контексте процессов глобализации и региональной интеграции: постсоветский опыт и перспективы устойчивого развития : материалы международной науч.-практ. конференции (г. Минск, 7–8 октября 2011 г.). – М. : Издательский центр БГУ, 2011. – С. 4–16.

11. Монастирський Д.А. Стабільність закону: поняття, сутність та фактори забезпечення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Д. А. Монастирський. – К., 2009. – 20 с.

12. Законодавство: проблеми ефективності / [Б.В. Аверьянов, С.В. Бобровник, В.В. Головченко та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Наукова думка, 1995. – 232 с.

13. Прокопа І.В. Соціальна інфраструктура села: формування нового механізму розвитку / І.В. Прокопа. – К. : Ін-т економіки НАН України, 1996. – 172 с.

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

15. Статівка А.М. Актуальні питання правового забезпечення аграрної політики і сталого розвитку сільських територій // Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика : моногр. / А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич, В.М. Корнієнко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф. А.М. Статівки. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2010. – 240 с.

16. Коваленко Т.О. Джерела аграрного права України: сучасний стан та перспективи / Т.О. Коваленко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – № 7 (липень). – С. 61–69.

17. Статівка А. Про проект Закону України «Про сільське господарство України» / А. Статівка, В. Уркевич // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 8. – С. 104–110.

18. Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові питання : моногр. / [В.І. Семчик [та ін.] ; за заг. ред. В.І. Семчика. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 252 с.

19. Гаврилова И. Западные трактовки социальной справедливости: обзор концепций / И. Гаврилова : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gtmarket.ru>.

Статья посвящена исследованию эффективности законодательства в сфере социального развития села. Особое внимание уделено анализу положений Закона Украины от 17 октября в 1990 г. «О приоритетности социального развития села и агропромышленного комплекса в народном хозяйстве».

Социальное развитие села, сельские территории, эффективность законодательства, стабильность законодательства, государственное финансирование.

The article estimates the effectiveness of legislation in the field of social development of the countryside. Particular attention is paid to the analysis of the Law of Ukraine of 17 October 1990 «On the priority of social development of rural areas and agriculture in the national economy».

Social development countryside, rural territories, efficiency of legislation, stability of legislation, state financing.

УДК 349.42:368.5

ДО ПИТАННЯ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ АГРАРНИХ СТРАХОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

**І.В. ГОРІСЛАВСЬКА, кандидат юридичних наук, доцент,
І.І. ПЛАКСІЙ, студентка 2 курсу юридичного факультету
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

У статті характеризуються проблемні питання правового регулювання становища окремих суб'єктів аграрних страхових правовідносин. Також, дослідження колізій становища окремих суб'єктів аграрних страхових правовідносин.

Страхування, страхування сільського господарства, аварійний комісар, Аграрний Страховий Пул, товариства взаємного страхування.

Аграрне страхування, як один із найбільш ефективних способів управління ризиками, надає змогу вигідно поєднувати інтереси всіх учасників ринку аграрного страхування. Аграрні страхові правовідносини [1, с. 28–29] мають свій набір характерних рис, що відрізняє їх від інших видів зобов'язальних правовідносин. Індивідуальність страхового зобов'язання дістала вияв у всіх його елементах – суб'єктах, предметі, об'єкті, змісті.

Теоретичною основою нашого дослідження є доробки відомих радянських вчених – представників радянської та російської шкіл цивільного та господарського права: М.М. Веденіна, К.А. Граве, С.Л. Єфимова, А.Н. Залетова, Л.А. Лунца, В.К. Райхера, В.І. Серебровського, М.Я. Шиминова, а також праці вітчизняних вчених економістів В.Д. Базилевича, К.С. Базилевича, М.Я. Дем'яненка, А.С. Крестьянінова, Н.В. Паски, А.С. Шолойка, В.О. Якубовича та інші, якими проведено аналіз особливостей страхування сільськогосподарських ризиків в Україні, виявлено недоліки проведення даного виду страхування в Україні та обґрунтовано шляхи їх подолання.

Теоретичною основою нашого дослідження, крім зазначених, є і праці відомих вітчизняних учених-правознавців у галузі аграрного права: Н.О. Багай, В.М. Єрмоленка, В.П. Жушмана, І.І. Каракаша, Т.Г. Ковальчук, В.Л. Мунтяна, В.І. Семчика, А.М. Статівки, В.Ю. Уркевича, Н.І. Титової та інші.

Метою цієї статті є дослідження колізій правового регулювання становища окремих суб'єктів аграрних страхових правовідносин.

Закон України «Про страхування» від 7 березня 1996 р. № 85/96-ВР (далі – Закон) [2] сьогодні містить не тільки визначення самого поняття страхування як відносин з захисту майнових інтересів фізичних та юридичних осіб при настанні певних подій за рахунок коштів грошових фондів, що формуються із сплачуваних страхових внесків страхувальниками, а й визначає необмежене коло страхувальників, при цьому обмежуючи коло страховиків, висуваючи до них низку цензів статусного та майнового характеру. Проте очевидним є одне, у структуру страхових відносин Закон включає наявність страховика та страхувальника. Це класична схема страхових правовідносин. Крім них, до кола учасників Закон відносить вигодонабувача (ч. 3 ст. 3 Закону) та застраховану особу (ч. 2 ст. 3 Закону), оскільки вони теж прямо чи побічно можуть брати участь у реалізації страхових правовідносин. Така аксіома сприйнята багатьма офіційними та науковими доктринами [3, с. 298–299].

Страховиками виступають відповідно до Закону фінансові установи, які створені у формі акціонерних, повних, командитних товариств або товариств з додатковою відповідальністю згідно із Законом України «Про господарські товариства», з урахуванням того, що учасників кожної з таких фінансових установ повинно бути не менше трьох, а також вони мають одержати у встановленому порядку ліцензію на здійснення страхової діяльності. Ще однією вимогою для страховиків є та, що юридична особа, яка має намір здійснювати страхову діяльність, протягом тридцяти календарних днів з дати державної реєстрації зобов'язана звернутись до Нацкомфінпослуг для включення її до Державного реєстру фінансових установ [4]. Статутний капітал страховика повинен бути сплачений виключно в грошовій формі. Допускається формування статутного капіталу страховика цінними паперами, що випускаються державою, за їх номінальною вартістю в порядку, визначеному Нацкомфінпослуг, але не більше 25 відсотків загального розміру статутного капіталу.

Предметом безпосередньої діяльності страховика може бути лише страхування, перестрахування і фінансова діяльність, пов'язана з формуванням, розміщенням страхових резервів та їх управлінням. Ліцензія видається на здійснення окремого виду страхування та дає одночасно право на проведення перестрахування за цим видом страхування. Страховик (перестраховик) України має право приймати ризики в перестрахування лише з тих видів добровільного і обов'язкового страхування, на проведення яких він отримав ліцензію.

Закон розрізняє дві групи страховиків: страхові організації та товариства взаємного страхування (ст. 14). Специфіка такого товариства полягає в страхуванні майна чи інших майнових інтересів своїх членів. Причому вказане страхування здійснюється безпосередньо на основі членства, якщо статутними документами товариства не передбачається укладання договорів страхування. Створення таких сільськогосподарських товариств взаємного страхування може стати альтернативою до створення державних страхових компаній у сільському господарстві, з урахуванням постійного дефіциту коштів бюджетів відповідних рівнів.

Правове регулювання таких товариств в Україні здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового положення про товариство взаємного страхування» від 1 лютого 1997 р. № 132 [5], яке визначає товариство взаємного страхування юридичною особою-страховиком, створене відповідно до Закону України «Про страхування» з метою страхування ризиків членів цього товариства. Члени товариства взаємного страхування є учасниками цього товариства, які укладають з ним договір страхування, в якому об'єкти страхування, страхові суми, порядок їх виплати та порядок внесення страхових платежів визначаються з урахуванням особливостей кожного члена товариства.

Пропонувалося, використавши власний досвід, а також інших країн, наприклад Франції, де існують відповідні товариства взаємного страхування фермерів, доопрацювати та прийняти відповідний Закон України «Про товариства взаємного страхування у сільському господарстві» [6, с. 112].

З метою полегшення доступу до страхування сільськогосподарської продукції сільськогосподарських товаровиробників, у першу чергу середніх та дрібних, було ухвалено Закон України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» [7], який має захистити майнові інтереси сільськогосподарських товаровиробників та стабілізувати їхні доходи.

Наприкінці 2012 р. розпочало свою діяльність об'єднання страховиків Аграрний страховий пул (далі – Пул). Метою створення такого об'єднання є співпраця страховиків приватного сектору та держави. Створення єдиного об'єднання страховиків було доволі нелегким, оскільки з 11 заявлених і поданих пакетів документів лише 4 страхові компанії потрапили до складу Аграрного Страхового Пулу. Така ситуація пояснюється запровадженням відповідних вимог до учасників Пулу, які встановлені розпорядженням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг «Про затвердження Вимог щодо участі страхових компаній (страховиків) у страхуванні сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» [8].

Відповідно до Закону України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» Пул є єдиним об'єднанням страховиків, які здійснюють страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою. Участь страховиків у Пулі є умовою для здійснення страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою.

Пул є юридичною особою, неприбутковою організацією та має власний статут, що затверджується зборами засновників (членів) Пулу та реєструється відповідно до вимог законодавства.

Головним завданням Пулу є координація діяльності страхових компаній та сприяння наданню сільгоспвиробникам якісних страхових послуг. До його функцій входить впровадження нових стандартних страхових продуктів, організація якісних програм перестрахування [9].

Доцільно було б передбачити серед членів Пулу не лише приватних страховиків, але й орган центральної виконавчої влади, що здійснює реалізацію державної аграрної політики, політики у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, шляхом унесення відповідних змін до п. 7 ст. 16 Закону України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» та ст. 13 Закону України «Про страхування». А не передбачати можливість надання бюджетної позики Міністерством аграрної політики та продовольства України у випадку недостатності коштів Пулу за умови настання надзвичайної ситуації, що набуває масштабів катастрофи.

До кола суб'єктів аграрних страхових правовідносин необхідно включати аварійних комісарів, які відповідно до ч. 2 ст. 25 Закону є особами, які займаються визначенням причин настання страхового випадку та розміру збитків, кваліфікаційні вимоги до яких встановлюються актами чинного законодавства України, та можуть виступати як на боці страховика, так і страхувальника.

Правове положення аварійних комісарів у визначається відповідно до Типового положення про організацію діяльності аварійних комісарів (далі – Типове положення) затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 5 січня 1998 р. № 8, Положенню про навчання, перепідготовку, підвищення кваліфікації та складання екзаменів особами, які провадять діяльність на ринках фінансових послуг затверджених Розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг (далі – Комісія) від 25 грудня 2003 р. № 183 та Закону, та передбачає для осіб, що мають намір здійснювати діяльність з визначення причин настання страхового випадку та розміру збитків (аварійні комісари) установлюються кваліфікаційні вимоги та кваліфікаційний мінімум. Рівень кваліфікаційних вимог визначається шляхом установлення вимог до: рівня освіти; спеціальних знань (кваліфікації) - кваліфікаційного мінімуму за певним напрямом діяльності.

Особи, які претендують на отримання Кваліфікаційного свідоцтва та перший раз проходять навчання за відповідним кваліфікаційним мінімумом, повинні відповідати таким кваліфікаційним вимогам: мати повну або базову вищу освіту; пройти навчання та скласти екзамен на відповідність знань кваліфікаційному мінімуму за певним напрямом діяльності. Відповідний кваліфікаційний мінімум для аварійних комісарів, як учасників аграрних страхових правовідносин, встановлено Комісією і передбачають перелік тем, які необхідно опанувати, для складання екзамену та отримання кваліфікаційного свідоцтва.

Діяльність аварійних комісарів, як учасників аграрних страхових правовідносин, щодо з'ясування обставин і причин настання страхового випадку та визначення розміру збитків опосередковується договором із страховиком (п. 5 Типового положення). Вбачається необхідним привести у відповідність цей пункт до ч. 3 ст. 25 Закону, а отже, викласти його у такій редакції: «Діяльність аварійного комісара щодо з'ясування обставин

і причин настання страхового випадку та визначення розміру збитків провадиться на підставі договору із страховиком чи страхувальником».

Договір про надання послуг аварійного комісара у сільському господарстві, як самостійна договірна конструкція не має закріплення в чинному цивільному законодавстві України. Встановлення оплатних договірних правовідносин за участю аварійних комісарів відбувається в результаті реалізації його учасниками принципу свободи договору, що передбачається ст. 6 та ст. 627 Цивільного кодексу України.

Таким чином, проаналізувавши суб'єктний аграрних страхових правовідносин, запропоновані відповідні пропозиції та зміни до нормативно-правових актів, що регулюють діяльність окремих суб'єктів у цій сфері.

Список літератури:

1. Горіславська І. В. Аграрні страхові правовідносини як комплексний інститут аграрного законодавства / І. В. Горіславська // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 9. – С. 28–29.
2. Про страхування : Закон України від 7 березня 1996 р. № 85/96-ВР // Відомості Верховної ради. – 1996. – № 18. – Ст. 78.
3. Гражданское право : в 2 т. Т. 1 / под ред. С.А. Суханова. – М. : БЕК, 1993. – 382 с.
4. Про затвердження Ліцензійних умов провадження страхової діяльності: розпорядження Держфінпослуг від 28 серпня 2003 р. № 40. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
5. Про затвердження Тимчасового положення про товариство взаємного страхування: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 лютого 1997 р. № 132. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
6. Горіславська І.В. До питання правового регулювання діяльності товариств взаємного страхування у сільському господарстві / І.В. Горіславська // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право». Частина третя / Ред.кол. : Д.О. Мельничук (голова) ат ін. – К., 2011. – Вип. 165. – Ч. 3. – С. 110-113.
7. Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою : Закон України від 9 лютого 2012 р. № 4391-VI-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
8. Про затвердження Вимог щодо участі страхових компаній (страховиків) у страхуванні сільськогосподарської продукції з державною підтримкою : розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 9 жовтня 2012 р. № 1671. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
9. Сільгоспвиробники зацікавлені у співпраці з Аграрним страховим пулом. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua/node/4399>.

В статье характеризуются проблемные вопросы правового регулирования положения отдельных субъектов аграрных страховых правоотношений. Также, исследования коллизий положения отдельных субъектов аграрных страховых правоотношений.

Страхование, страхование сельского хозяйства, аварийный комиссар, Аграрный Страховой Пул, товарищества взаимного страхования.

In the article are characterized the problematic issues of legal regulation of individual subjects of agrarian insurance relationships.

Insurance, agriculture insurance, emergency commissar, Agrarian Insurance Pool, association of mutual insurance.

УДК 349.42

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИРОБНИЦТВА ЗЕРНА В УКРАЇНІ

**Ю.І. КУДРІНА, кандидат юридичних наук,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

Стаття присвячена дослідженню питань правового забезпечення виробництва зерна в Україні. На підставі аналізу діючої законодавчої бази, що регулює правовідносини у визначеній сфері, зроблено висновки щодо необхідності її перегляду, удосконалення та систематизації, а також запропоновано нормативне уточнення окремих ключових термінів.

Виробництво зерна, ринок зерна, зернове господарство, сільськогосподарське виробництво, агропромисловий комплекс.

У сучасних умовах зерновий сектор є стратегічною галуззю економіки України, яка фактично визначає вартість основних видів продовольства для населення країни, формує істотну частину доходів сільськогосподарських виробників, зокрема валютні надходження держави.

Національне зерновиробництво значним чином обумовлює вирішення проблеми забезпечення потреб населення в продуктах харчування, що має першочергове значення в контексті становлення та розвитку незалежної української держави.

З огляду на вказане Законами України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р. [1] та «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 4 липня 2002 р. [2] розвиток зернового господарства і підвищення його конкурентоспроможності визначено пріоритетом державної аграрної політики України, а зернову галузь – пріоритетним сектором національної економіки.

Саме на вирішення цих питань насамперед спрямовано зернове господарство України, як стратегічна та одна із найбільш перспективних галузей економіки держави. Зерно і вироблені з нього продукти завжди були ліквідними, оскільки вони являють собою основу продовольчої безпеки держави. Це обумовлено передусім особливим значенням хліба та інших хлібопродуктів у системі харчування населення України, їх порівняно невисокою вартістю та доступністю. Рівень розвитку зернового виробництва та ринку зерна значно впливає на стабільність соціальної ситуації в країні. Українське зерно є одним з небагатьох товарів, що приносять прибутки на внутрішньому ринку і можуть бути конкурентоспроможними на зовнішньому.

У зв'язку з цим особливої актуальності набувають питання законодавчого забезпечення виробництва зерна в Україні. У дослідженні відповідної чинної нормативної бази, її складових та суміжних елементів, у напрямі відпрацювання перспективних шляхів удосконалення останньої і полягає **мета** цієї статті.

Правовідносини в сфері виробництва зерна регулюються великою кількістю нормативно-правових і нормативно-технічних актів із різних галузей законодавства України. Тобто, вони по суб'єктному складу, змісту, об'єкту, структурі не охоплюються юридичними конструкціями однієї галузі права, а носять комплексний характер і містять у собі елементи як аграрного, так і господарського, цивільного, митного, земельного, екологічного та інших галузей права [3].

При цьому відповідні правові норми, які регулюють суспільні відносини у сфері сільськогосподарського виробництва та його складової – зернового виробництва, знаходять своє вираження в різнорівневих нормативно-правових актах, що становлять окремий інститут у системі аграрного законодавства. Призначенням інституту законодавства про сільськогосподарське виробництво і зернове виробництво зокрема є забезпечення юридичними засобами високої ефективності виробництва зерна та функціонування ринку зерна в Україні. Саме наявність чіткого законодавства, його узгодженість, досконалий та дієвий механізм реалізації закріплених правових норм виступає неодмінною умовою ефективного здійснення сільськогосподарського виробництва суб'єктами аграрного підприємництва.

Основним нормативно-правовим актом, який регулює відносини в сфері виробництва зерна, є Закон України «Про зерно та ринок зерна України» від 4 липня 2002 р., який визначає державну політику щодо розвитку ринку зерна як пріоритетного сектора економіки агропромислового комплексу України та спрямований на створення правових, економічних та організаційних умов конкурентоспроможного виробництва і формування ринку зерна для забезпечення внутрішніх потреб держави у продовольчому, насіннєвому та фуражному зерні, нарощування його експортного потенціалу.

Відповідно до норм даного Закону виробництво зерна визначається як діяльність сільськогосподарських товаровиробників, що пов'язана з вирощуванням зерна, забезпеченням внутрішніх потреб України у насіннєвому матеріалі, зерні для продовольчих, фуражних та технічних цілей, поліпшенням його якості, створенням експортного потенціалу ринку зерна, а також гарантуванням продовольчої безпеки держави за рахунок розвитку власного зернового господарства. Тобто, виробництво зерна розглядається у вузькому розумінні, що включає діяльність лише у сфері вирощування зерна і є складовою більш ширшого поняття – ринку зерна. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про зерно та ринок зерна» ринок зерна – це система товарно-грошових відносин, що виникають між його суб'єктами в процесі виробництва, зберігання, торгівлі та використання зерна на засадах вільної конкуренції, вільного вибору напрямів реалізації

зерна та визначення цін, а також державного контролю за його якістю та зберіганням.

У тлумачних словниках «виробництво» визначається як: 1) виготовлення, вироблення предметів, матеріалів і т. ін.; 2) процес, в ході якого люди, зв'язані між собою певними виробничими відносинами, створюють матеріальні блага, необхідні для суспільства [4]. Одним з видів виробництва є сільськогосподарське виробництво, тобто, «безперервно відновлювальний процес створення матеріальних благ рослинного і тваринного походження» [5, с. 298–302]. У законодавстві закріплено дещо ширше поняття виробництва. Зокрема, у Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р. № 1775–III під виробництвом (виготовленням) розуміють діяльність, пов'язану з випуском продукції, яка включає всі стадії технологічного процесу, а також реалізацію продукції власного виробництва.

Закон України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років» від 18 січня 2001 р. сільськогосподарське виробництво ототожнює з сільським господарством і визначає як вид господарської діяльності з виробництва продукції, яка пов'язана з біологічними процесами її вирощування, призначеної для споживання в сирому і переробленому вигляді та для використання на нехарчові цілі (ст.1). Відповідно до положень Господарського кодексу України від 16 січня 2003 р. [6] господарська діяльність – це діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, яка спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність.

Аналіз законодавства у сфері виробництва зерна свідчить про те, що на сучасному етапі можна виокремити наступні групи правових норм (блоки правового регулювання) за змістом відносин, які вони регулюють [7]:

- правові норми, що визначають особливості правового становища суб'єктів правовідносин у сфері виробництва зерна;
- правові норми, які визначають особливості правового режиму окремих видів зерна та продуктів його переробки;
- правові норми, що регулюють окремі стадії виробничого процесу зернового господарства;
- правові норми, які визначають особливості державного регулювання правовідносин в сфері виробництва зерна.

Правові норми, які визначають особливості правового становища суб'єктів правовідносин, що виникають у сфері виробництва зерна та функціонування ринку зерна, містяться у нормативно-правових актах загального та спеціального характеру. До загальних (уніфікованих) належать норми Господарського кодексу України від 16 січня 2003 р., Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р. [8], Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. [9], Закону України «Про оренду землі» від 2 жовтня 2003 року № 1211-IV, які встановлюють відповідно до Конституції України правові основи господарської діяльності, правові гарантії

підприємництва, в тому числі і в сільському господарстві України, вимоги раціонального та ефективного використання земельних ділянок, права та обов'язки землевласників та землекористувачів. Правовий статус суб'єктів господарювання як сільськогосподарських товаровиробників визначений Законами України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» від 14 лютого 1992 р. № 2114-XII, «Про сільськогосподарську кооперацію» від 17 липня 1997 р., «Про особисте селянське господарство» від 15 травня 2003 р. № 742-IV, «Про фермерське господарство» від 19 червня 2003 р. № 973-IV.

Окрема група нормативно-правових актів визначає правовий режим зерна та продуктів його переробки як об'єктів правовідносин, що виникають у сфері виробництва зерна та функціонування ринку зерна. Закон України «Про зерно та ринок зерна» за цільовим призначенням (за напрямками використання) поділяє зерно на чотири категорії: продовольче, фуражне, технічне та зерно, призначене для насіннєвих цілей. Продуктами переробки зерна є борошно, крупа, хлібобулочні і макаронні вироби, комбікорм, побічні продукти переробки зерна. На сучасному етапі найбільш врегульованими є відносини в сфері виробництва зерна для насіннєвих цілей. Закон України «Про насіння і садивний матеріал» від 26 грудня 2002 р. № 411-IV містить основні положення, що регулюють виробництво, реалізацію та використання насіння, закріплює спеціальні вимоги до суб'єктів господарювання, визначає порядок введення насіння в оборот тощо.

Загальні вимоги до фуражного зерна, як одного із видів кормів рослинного походження, містить Закон України «Про ветеринарну медицину» від 16 листопада 2006 р. № 361-V.

Порядок використання зерна для технічних цілей регулюється великою кількістю нормативно-правових актів. Так, Програма розвитку виробництва дизельного біопалива, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 22 грудня 2006 р. № 1774 [10], закріплює заходи щодо створення сировинної бази для виробництва дизельного біопалива, зокрема: розроблення енергозберігаючих технологій вирощування ріпаку; розширення площ вирощування ріпаку, підвищення його врожайності; створення зон концентрованого вирощування ріпаку з метою наближення джерел сировини до місць виробництва дизельного біопалива. Окремі правові норми використання зерна для технічних цілей містить Закон України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» від 19 грудня 1995 р. № 481/95-ВР, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2009 р. № 276-р «Про схвалення Концепції Державної цільової науково-технічної програми розвитку виробництва та використання біологічних видів палива» [11] та ін.

Вимоги до продуктів зерна та продуктів його переробки закріплені в державних стандартах та технічних умовах (ТУ). Відповідно до ст. 11 Закону України «Про стандартизацію» від 17 травня 2001 р. № 2408-III стандарти застосовуються на добровільній основі, за винятком випадків,

коли застосування цих стандартів вимагають технічні регламенти. У сфері правового регулювання відносин щодо виробництва зерна таким актом є Технічний регламент зернового складу, затверджений Наказом Міністерства аграрної політики від 15 червня 2004 р. № 228. В Україні розроблено та діє велика кількість державних стандартів. Серед основних варто виділити ДСТУ 3768:2004 «Пшениця. Технічні умови», ДСТУ 2422-99 «Зерно заготівельне і постачальне. Терміни та визначення», ДСТУ 3570-97 «Зерно фуражне, продукти його переробки, комбікорми. Методи визначення токсичності» та ін. Необхідно зазначити, що розвиток системи технічного регулювання (стандартизації, метрології, підтвердження відповідності) в Україні здійснюється повільно, що не сприяє впровадженню нової продукції, матеріалів, технологій та інновацій у виробництво з новими споживчими властивостями. Загалом же, за інформацією голови Держспоживстандарту О. Шнипка, суб'єкти господарювання продовжують використовувати понад 16 тис. стандартів колишнього Радянського Союзу (ГОСТів), розроблених до 1992 року. Із 6113 нормативних документів у сфері стандартизації – тільки 2516 гармонізовано з міжнародними та європейськими стандартами. Із близько 19 тис. міждержавних стандартів – гармонізовано 10,3 % [12, с. 4–27].

Діяльність у сфері виробництва зерна складається із окремих стадій виробничого процесу, таких як вирощування зерна, перевезення, зберігання, реалізація та ін. Як зазначає А.М. Запорожець [13, с. 6], сільськогосподарські підприємства в процесі своєї діяльності виконують комплекс операцій щодо забезпечення повного циклу виробництва сільськогосподарської продукції. Кожна із стадій виробничого процесу має особливості, які закріплені чинним законодавством. Рівень законодавчого забезпечення окремих стадій виробництва зерна є неоднаковим. Найбільш врегульованими є діяльність щодо зберігання зерна, його перевезення та реалізації.

Відносини, які виникають у процесі вирощування зерна, регулюються нормативно-правовими актами, що закріплюють вимоги щодо ефективного та раціонального використання земельних ділянок (Земельний кодекс України, Закон України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. № 962-IV), використання пестицидів та агрохімікатів (Закон України «Про пестициди та агрохімікати» від 2 березня 1995 р. № 86/95-ВР), вимог щодо захисту рослин (Закон України «Про захист рослин» від 14 жовтня 1998 р. № 180-XIV), карантину рослин (Закон України «Про карантин рослин» від 19 січня 2006 р. № 3369-IV) та ін.

Правове регулювання перевезення зерна та продуктів його переробки визначається Правилами перевезення вантажів, які підлягають фітосанітарному контролю, затвердженими Наказом Міністерства транспорту України від 21 листопада 2000 р. № 644 [14], Правилами перевезення швидкопсувних вантажів, затвердженими Наказом Міністерства транспорту України від 9 грудня 2002 р. № 873 [15], Правилами перевезення тварин, птиці та інших вантажів, які підлягають державному ветеринарно-санітарному контролю, затвердженими Наказом Міністерст-

ва транспорту України від 9 грудня 2002 р. № 873 [16], Правилами перевезення вантажів навалом і насипом, затвердженими Наказом Міністерства транспорту України від 20 серпня 2001 р. № 542 [17], Фітосанітарними правилами ввезення з-за кордону, перевезення в межах країни, транзиту, експорту, порядку переробки та реалізації підкарантинних матеріалів, затвердженими Наказом Міністерства аграрної політики України 23 серпня 2005 р. № 414 [18]. Правила перевезень зернових вантажів автомобільним транспортом визначені у п. 19.1 Наказу Міністерства транспорту України від 14 жовтня 1997 р. № 363 «Про затвердження Правил перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні» [19].

Особливості реалізації зерна та продуктів його переробки визначені нормами Господарського та Цивільного кодексів України, Законів України «Про зерно та ринок зерна в Україні», «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції» від 17 липня 1997 р. № 468/97-ВР, «Про товарну біржу» від 10 грудня 1991 р. № 1956-XII, Указу Президента України «Про деякі заходи щодо розвитку ринку зерна» від 18 вересня 2007 р. № 890/2007, постанов Кабінету Міністрів України «Про запровадження державних форвардних закупівель зерна» від 16 травня 2007 р. № 736 [20], «Про прискорення організації біржового сільськогосподарського ринку» від 17 листопада 1995 р. № 916 [21], розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з вирішення проблемних питань розвитку агропромислового комплексу» від 1 липня 2009 р. № 752-р [22], Наказу Міністерства аграрної політики України від 21 лютого 2008 р. № 77 «Про затвердження форми форвардного біржового контракту» [23] та ін.

Зернова галузь України визначена пріоритетною галуззю національної економіки, виходячи з її виняткового значення в забезпеченні продовольчої безпеки держави, формуванні надходжень від експортних операцій, виконанні інших важливих соціальних функцій. У зв'язку з цим розділом III Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні» закріплено основні заходи державного регулювання зернового виробництва в Україні. Реалізація цих заходів здійснюється з дотриманням Законів України «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції», «Про державний матеріальний резерв» від 24 січня 1997 року № 51/97-ВР та ін.

У рамках здійсненого дослідження, у напрямі оптимізації нормативного регулювання суспільних відносин у визначеній сфері, доцільним може вважатись уточнення терміна «виробництво зерна» як господарська діяльність сільськогосподарських товаровиробників, що пов'язана з вирощуванням зерна, його зберіганням, переробкою та реалізацією з метою забезпечення внутрішніх потреб України у насіннєвому матеріалі, зерні для продовольчих, фуражних та технічних цілей, поліпшенням його якості, створенням експортного потенціалу ринку зерна, а також гарантуванням продовольчої безпеки держави за рахунок

розвитку власного зернового господарства.

Також не зайвим буде зазначити, що чинне законодавство України з питань виробництва зерна потребує перегляду, удосконалення та систематизації з огляду на неузгодженість законів та інших нормативно-правових актів у цій сфері (правові норми, які регулюють зернове виробництво містяться у законодавчих і підзаконних актах різних галузей права та законодавства, між ними відсутній певний логічний зв'язок і діалектична єдність, що ускладнює їх систематизацію), наявність великої кількості актів програмного характеру, необхідність гармонізації законодавства до вимог СОТ в умовах світових інтеграційних процесів.

Список літератури:

1. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року : Закон України від 18 жовтня 2005 р. № 2982-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 1. – Ст. 17.
2. Про зерно та ринок зерна в Україні : закон України від 4 серпня 2002 р. № 37-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 35. – Ст. 258.
3. Садовой С.М. Правове регулювання виробництва зерна в Україні : дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / С.М. Садовой ; НУБіП України. – К., 2010. – 180 с.
4. Словник української мови. – К. : Наукова думка, 1977. – Т. 1. – С. 474.
5. Тимошенко М.М. Стан та перспективи торгівлі України зерном на світовому ринку / М.М. Тимошенко // Всеукраїнський науково-виробничий журнал ЖНАУ Інноваційна економіка. – 2012. – № 32. – 218 с.
6. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.
7. Садовой С.М. Законодавче забезпечення виробництва зерна в Україні / С.М. Садовой // Форум права. – 2010. – № 2 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10scmzvui.pdf>
8. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. // Голос України. – 2003. – № 45–46. – 12 березня. – С. 5–28; № 47–48. – 13 березня. – С. 5–13, 20–27.
9. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
10. Про затвердження Програми розвитку виробництва дизельного біопалива : постанова Кабінету Міністрів України від 22 грудня 2006 р. № 1774 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 52. – Ст. 3497.
11. Про схвалення Концепції Державної цільової науково-технічної програми розвитку виробництва та використання біологічних видів палива : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2009 р. № 276-р // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
12. Омелянчик Н. Питання захисту внутрішнього ринку України від неякісної, небезпечної та фальсифікованої продукції у висвітленні ЗМІ / Н. Омелянчик // Україна: події, факти, коментарі. – 2007. – № 16. – с.12.
13. Запорожец А.М. Аграрное право / А.М. Запорожец. — Х. : Консум, 1997. — 109 с.
14. Про затвердження Правил перевезення вантажів, які підлягають фітосанітарному контролю : наказ Міністерства транспорту України від 21

листопада 2000 р. № 644 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

15. Про затвердження Правил перевезення швидкопсувних вантажів : наказ Міністерства транспорту України від 9 грудня 2002 р. № 873 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

16. Про затвердження Правил перевезення тварин, птиці та інших вантажів, які підлягають державному ветеринарно-санітарному контролю : наказ Міністерства транспорту України від 9 грудня 2002 р. № 873 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

17. Про затвердження Правил перевезення вантажів навалом і насипом : наказ Міністерства транспорту України від 20 серпня 2001 р. № 542 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

18. Про затвердження Фітосанітарних правил ввезення з-за кордону, перевезення в межах країни, транзиту, експорту, порядку переробки та реалізації підкарантинних матеріалів : наказ Міністерства аграрної політики України 23 серпня 2005 р. № 414 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

19. Про затвердження Правил перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні : наказ Міністерства транспорту України від 14 жовтня 1997 р. № 363 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

20. Про запровадження державних форвардних закупівель зерна : постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 р. № 736 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

21. Про прискорення організації біржового сільськогосподарського ринку : постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1995 р. № 916 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

22. Про затвердження плану заходів з вирішення проблемних питань розвитку агропромислового комплексу : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 р. № 752-р // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

23. Про затвердження форми форвардного біржового контракту : наказ Міністерства аграрної політики України від 21 лютого 2008 р. № 77, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 12 березня 2008 р. за № 204/14895 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 21. – Ст. 607.

Стаття посвящена дослідженню питань правового забезпечення виробництва зерна в Україні. На основі аналізу діючої законодавчої бази, яка регулює правовідносини в певній сфері, робляться висновки про необхідність її перегляду, удосконалення та систематизації, а також запропоновано нормативне уточнення окремих ключових термінів.

Производство зерна, рынок зерна, зерновое хозяйство, сельскохозяйственное производство, агропромышленный комплекс.

The article is devoted to the research of the issues of grain production legal coverage in Ukraine. On the basis of analysis of acting legislative framework, that regulates jural relationship in determined sphere, the conclusions of its revision, improvement and systematisation necessity are being drawn, also the porposition of separate key terms clarification is made.

Grain production, grain market, grain farming, agricultural industry, agroindustrial complex.

УДК 349.42:341:619

МІЖНАРОДНІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВЕТЕРИНАРНОЇ СПРАВИ

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

У статті проаналізовано міжнародне та європейське ветеринарне законодавство, досліджено діяльність міжнародних організацій (Всесвітньої організації з охорони здоров'я тварин, Комісії Кодексу Аліментаріус, Світової організації торгівлі, Європейської комісії з питань охорони здоров'я та захисту прав споживачів) у сфері організації і здійснення ветеринарної справи, виокремлено основні напрями адаптації національного ветеринарного законодавства до міжнародних стандартів.

Міжнародне ветеринарне законодавство, ветеринарне законодавство ЄС, адаптація національного ветеринарного законодавства, ветеринарна справа.

На сучасному етапі розвитку сільського господарства в Україні актуалізуються дослідження щодо реформування чинного аграрного законодавства й приведення його у відповідність до положень міжнародних стандартів. Інтеграція України до міжнародних, зокрема, європейських, структур неможлива без забезпечення ефективного процесу впровадження норм міжнародного права у національне законодавство, виконання державою міжнародно-правових зобов'язань у галузі сільського господарства. Нині особливого увага приділена впровадженню європейських моделей правового регулювання ветеринарної справи, де в основі лежать публічно-правові відносини щодо забезпечення здоров'я свійських тварин та уникнення небезпек для людини, пов'язаних з хворобами тварин, а також приватноправові відносини щодо підвищення економічної ефективності тваринництва шляхом надання якісних послуг щодо лікування тварин [1, с. 370]. Саме тому вивчення міжнародних стандартів щодо організації і здійснення ветеринарної справи має важливе теоретичне й практичне значення.

Метою статті є дослідження організаційно-правового досвіду міжнародного та європейського співтовариства у сфері ветеринарної справи, зокрема, через вивчення законодавчої діяльності міжнародних організацій й опрацювання відповідної нормативної бази.

Практичну координацію і кооперацію ветеринарної справи у світі здійснює Всесвітня організація з охорони здоров'я тварин (далі – ВООЗТ)

(*OIE, World Organization for Animal Health*), сучасна назва Міжнародного епізоотичного бюро (далі – МЕБ), яке було засновано у 1924 році. ВООЗТ – це вищий рівень міжнародного міжурядового співробітництва у галузі ветеринарної справи. Пріоритети діяльності Організації – забезпечення благополуччя тварин (*animal welfare*) і безпека продовольчих продуктів тваринного походження (*animal production food safety*) [2]. Організація займається дослідженнями у сфері діагностики, профілактики хвороб тварин, розробляє ряд узгоджених міжнародних документів нормативно-рекомендаційного характеру. Матеріали ВООЗТ є основним джерелом формування світового ветеринарного законодавства.

Головні завдання ВООЗТ: заохочення і координування досліджень патології та профілактики інфекційних хвороб тварин, за якими здійснюється міжнародне співробітництво; збір і надання урядам країн-членів та їх ветеринарним органам фактів й документів загального інтересу щодо ходу епізоотичних захворювань і засобів, які застосовуються у цілях боротьби з ними; вивчення проектів угод у сфері ветеринарно-санітарного нагляду і надання урядам країн-членів повноваження щодо контролю за їх виконанням [2].

Робота Організації проводиться шляхом розгляду на щорічних генеральних сесіях найбільш важливих ветеринарних проблем та проведення спеціалізованих міжнародних нарад, конференцій, симпозіумів постійними комітетами (комісіями) ВООЗТ по ящуру, стандартизації біологічних препаратів та ін. Країни-члени регулярно направляють до ВООЗТ відомості про наявні особливо небезпечні заразні хвороби тварин, а у кінці року повідомляють про всі інші хвороби. При появі особливо небезпечних хвороб у благополучних країнах повідомлення відправляються негайно. Отримані Організацією відомості повідомляються країнам-членам шляхом направлення інформації по мірі її надходження щомісячними циркулярами, періодичними бюлетнями та щорічними статистичними звітами [2].

У рамках Світової організації торгівлі основна мета ВООЗТ – охорона світової торгівлі шляхом розробки й публікування санітарних норм міжнародної торгівлі тваринами і продуктами тваринного походження. У зв'язку з цим ВООЗТ постійно співпрацює з Комісією Кодексу Аліментаріус – спільним органом Всесвітньої організації охорони здоров'я (*WHO, World Health Organization*) та Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН (*FAO, Food and Agricultural Organization of the United Nations*). Крім того, ВООЗТ підтримує тісні зв'язки з Міжнародною Конвенцією із захисту рослин (*IPPC, International Plant Protection Convention*), Всесвітнім Банком (*World Bank*), Міжнародним центром сільськогосподарських біологічних наук (*CABI, CAB International*), а також з іншими міжнародними організаціями, що забезпечують безпеку світової торгівлі тваринницькою продукцією та продуктами харчування нетваринного походження.

Вимоги світового ветеринарного законодавства викладені головним чином у публікаціях МЕБ – Кодексі здоров'я наземних тварин та Кодексі

здоров'я водних тварин, а також нормативних документах Комісії Кодексу Аліментаріус. Положення цих видань відображають тенденції світового ринку в етиці торгівлі, гігієні виробництва, якості та безпеки продукції. Велика увага у них приділяється питанням достовірності, доступності й відкритості інформації про зміну епізоотичної ситуації країн-членів і прийняті заходи щодо забезпечення ветеринарного благополуччя, доступності ветеринарних послуг та недопущення жорстокого поводження з тваринами.

Кодекс здоров'я наземних тварин було прийнято у 1968 р. Всесвітньою асамблеєю делегатів МЕБ – найвищим повноважним органом Організації. Метою Кодексу є забезпечення ветеринарно-санітарної безпеки при здійсненні міжнародної торгівлі наземними тваринами (ссавцями, птахами і бджолами) й тваринницькою продукцією, шляхом докладного визначення санітарних заходів, яких мають дотримуватися країни-члени при імпорті та експорті тварин і продукції [3].

Кодекс здоров'я наземних тварин складається з двох томів [3, 4]. У першому томі викладені загальні положення, що включають наступні розділи: діагностика, нагляд і нотифікація хвороб тварин; аналіз ризику; якість ветеринарних служб; загальні рекомендації: попередження і боротьба із хворобами; торговельні заходи; процедури при імпорті та експорті; ветеринарна сертифікація; ветеринарні аспекти охорони здоров'я населення; добробут тварин. Другий том містить список хвороб тварин, найбільш небезпечних для міжнародної торгівлі (Список МЕБ) з рекомендаціями по боротьбі з цими хворобами.

Кодекс здоров'я водних тварин (риб, молюсків і ракоподібних), розроблений з урахуванням специфіки водних тварин й діє аналогічно як і Кодекс здоров'я наземних тварин. Метою Кодексу є забезпечення санітарної безпеки при здійсненні міжнародної торгівлі водними тваринами і продуктами з них. Вона досягається через докладний опис заходів з охорони здоров'я, що вживаються компетентними органами країн-членів, щоб уникнути передачі збудників, патогенних для тварин або людей [5].

Слід зазначити, що Кодекси МЕБ є основою при розробці міжнародних зоосанітарних вимог, при виборі діагностичних тестів і вакцин, при оцінці ризику країни-імпортера й встановлення рентабельності заходів зменшення ризику у торгівлі, для підбору аргументів з метою досягнення еквівалентності при проведенні торговельних переговорів і для наукового спростування необґрунтованих санітарних заходів, накладених країною-імпортером. Таким чином, у Кодексах МЕБ відображені всі питання щодо заразних захворювань тварин, які мають важливе значення при міжнародних товаро-обмінних операціях, у тому числі і щодо хвороб, спільних для людей й тварин. У той же час, Кодекси МЕБ не містять конкретні показники безпеки харчових продуктів, такі, наприклад, як допустимі межі вмісту токсичних речовин, антибіотиків тощо. Ці питання входять до компетенції Комісії Кодексу Аліментаріус. Щорічні видання Кодексів МЕБ публікуються на трьох офіційних мовах (англійською, іспанською та французькою).

З 1993 р. Україна є країною-членом ВООЗТ. Як постійний член України, в особі Голови Державної ветеринарної і фітосанітарної служби України – Головного державного інспектора ветеринарної медицини України, відповідно до встановленого порядку надає ВООЗТ звіти щодо епізоотичної ситуації у державі, а також використовує право одержувати офіційну інформацію про епізоотичну ситуацію в інших країнах-членах ВООЗТ, якою керується при вирішенні питань міжнародної торгівлі об'єктами, підконтрольними ветеринарній і фітосанітарній службі. Крім того, при розробці ветеринарного законодавства України обов'язково враховуються міжнародні стандарти, встановлені ВООЗТ (Кодекс здоров'я наземних тварин, Кодекс здоров'я водних тварин).

Кодекс Аліментаріус (*Codex Alimentarius*) – пакет нормативно-рекомендаційних актів розроблених Комісією Кодексу Аліментаріус. Комісія Кодекс Аліментаріус – спільний орган Всесвітньої організації охорони здоров'я та Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН створений у 1963 р. для розробки стандартів харчових продуктів з метою захисту здоров'я споживачів, забезпечення безпеки харчових продуктів, координації всієї роботи над харчовими стандартами [6, 7].

Кодекс Аліментаріус складається з 13 томів. Кожен том містить документи, що відносяться до певної тематики: стандарти Комісії Кодексу Аліментаріус (*CODEX STAN*); рекомендовані кодекси усталеної практики Комісії Кодексу Аліментаріус (*CAC/RCP*); межі залишкового вмісту шкідливих речовин (*CAC/MRL*); рекомендаційні документи Комісії Кодексу Аліментаріус (*CAC/MISC*); загальні вимоги Комісії Кодексу Аліментаріус (*CAC/CL*).

Стандарти Кодексу Аліментаріус включають вимоги до продовольства, спрямовані на гарантування споживачеві здорового, безпечного продукту харчування, вільного від фальсифікації, правильно маркованого і представленого. Документи, прийняті Комісією Кодексу Аліментаріус, визначаються як міжнародний еталон для оцінки безпеки сільськогосподарської та харчової продукції.

З метою адаптації законодавства України до міжнародного у частині впровадження міжнародних стандартів харчових продуктів, у 1998 р. в Україні створено Національну комісію з Кодексу Аліментаріус, що функціонує на підставі Положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 липня 2006 р. № 903. Основними завданнями Національної комісії є: аналіз міжнародного та вітчизняного законодавства і розроблення пропозицій щодо його удосконалення; гармонізація вітчизняного законодавства з міжнародним; сприяння впровадженню нових технологій, міжнародних стандартів, вітчизняних технічних регламентів і міжнародних санітарних заходів.

Окремо у межах світового ветеринарного законодавства слід звернути увагу на угоди Світової організації торгівлі (*World Trade Organization, WTO*) (далі – СОТ). СОТ – це провідна міжнародна економічна організація, функціями якої є встановлення правил міжнародної системи торгівлі, на основі пакета Угод Уругвайського раунду багато-

сторонніх торговельних переговорів (1986–1994 рр.) – правового базиса сучасної міжнародної торгівлі [8].

У результаті Уругвайського раунду 15 квітня 1994 р. була укладена Угода про сільське господарство [9], що містила програму поступових реформ міжнародної торгівлі сільськогосподарською продукцією і стосувалася насамперед прикордонних заходів з контролю над імпортом та субсидування сільськогосподарського виробництва.

Юридично Угода складається з преамбули, восьми частин, п'яти додатків і містить 21 статтю. Додатки є виключно важливою частиною Угоди, оскільки в них детально викладені важливі правила Угоди. Фахівці вважають, що Угода про сільське господарство є однією з найбільш складних угод СОТ внаслідок наявності різноманітних понять і правил, які при застосуванні на практиці є неоднозначними й викликаючими дискусії між країнами-членами.

Основний текст Угоди та додатки до неї визначають рамкові правила, а конкретні зобов'язання країн-членів містяться в індивідуальних Розкладах, які оформляються окремими томами. Змістовно Угода про сільське господарство віддзеркалює фактично блоки зобов'язань країн-членів. Так, у преамбулі до Угоди визначені основні чотири галузі конкретних зобов'язань країн-членів: доступ до ринку; внутрішня підтримка вітчизняного виробника; експортна конкуренція; санітарні та фітосанітарні питання.

Щодо зобов'язань у сфері санітарних і фітосанітарних питань слід зазначити, що їх регулюванню присвячена ст. 14 Угоди, на виконання якої на переговорах було підписано Угоду про застосування санітарних та фітосанітарних заходів. Угодою визначено принципи й правила, які країни-члени мають застосовувати для регулювання імпорту сільськогосподарських продуктів. Згідно із угодою країни-члени повинні: розробляти свої стандарти на основі міжнародних стандартів, настанов і рекомендацій; брати активну участь у діяльності міжнародних організацій, з метою гармонізації санітарних і фітосанітарних правил на глобальному рівні; надавати можливість зацікавленим особам зарубіжних країн коментувати проекти стандартів, якщо вони не базуються на міжнародних стандартах; сприймати санітарні та фітосанітарні заходи з боку країн експорту як еквівалентні, якщо вони забезпечують такий самий рівень захисту у цій сфері.

Відповідно до Угоди санітарні та фітосанітарні заходи – це будь-які заходи, що проводяться для захисту життя або здоров'я тварин чи рослин на території члена СОТ від ризиків, що виникають: у результаті проникнення, укорінення чи поширення шкідників, хвороб, організмів, які є носіями хвороб, а також хвороботворних організмів; від добавок, забруднюючих речовин, токсинів або хвороботворних організмів, які містяться у продуктах харчування, напоях чи кормах; у результаті хвороб, які переносяться тваринами, рослинами або продукцією, що виробляється з них або в результаті проникнення, укорінення чи поширення шкідників, а також для уникнення чи обмеження іншої шкоди на території члена

COT, що завдається у результаті проникнення, укорінення або поширення шкідників.

Вступ України до COT (Протокол про вступ України до Світової організації торгівлі від 5 лютого 2008 р. ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі» від 10 квітня 2008 р. № 250-VI) зобов'язує дотримуватись основних принципів міжнародних угод.

Розробка ветеринарного законодавства і контроль його виконання у рамках Європейського Союзу (далі – ЄС) входить до компетенції спеціального органу – Генерального директорату Європейської комісії з питань охорони здоров'я та захисту прав споживачів (DG SANCO, Директорат САНКО) [10]. Слід зазначити, що у Директорат САНКО від країн-членів ЄС у рік надходить більше тисячі пропозицій з коригування існуючих нормативних документів й близько половини з них приймається. Тому ветеринарне законодавство ЄС постійно доповнюється і змінюється.

Найбільш характерними особливостями ветеринарного законодавства ЄС є: відповідність його вимогам міжнародних документів; виділення єдиного компетентного органу; директивний характер, що передбачає ветеринарний контроль вимог безпеки по всьому ланцюжку від виробництва до реалізації тваринницької продукції; гуманне поводження з тваринами.

Слід також зазначити, що європейське ветеринарне законодавство ґрунтується на міжнародних принципах аналізу небезпек і критичних точок контролю НАССР (*Hazard Analysis and Critical Control Point*) [11]. У середині 80-х рр. Комісією Кодексу Аліментаріус було запропоновано визначити принципи НАССР як міжнародний спосіб забезпечення виробництва безпечних харчових продуктів. У 1991 р. прийнято «Загальні визначення НАССР та процедури використання Кодексу», відповідно до яких принципи НАССР були внесені до Кодексу Аліментаріус з урахуванням загальних принципів виробництва харчових продуктів. Принципи НАССР є науково-обґрунтованою системою, що дозволяє створити на підприємствах умови для виробництва безпечної продукції шляхом визначення (ідентифікації) і контролю небезпечних чинників. Система НАССР – це єдина система управління безпечністю харчової продукції, яка довела свою ефективність і прийнята міжнародними організаціями.

Ветеринарне законодавство ЄС представлене системою стандартів в окремих сферах ветеринарної галузі, зокрема: для тварин і продуктів щодо здоров'я тварин та людей; щодо охорони здоров'я та контролю хвороб тварин; благополуччя тварин; зоотехнічні аспекти; щодо кормів; харчових продуктів; ветеринарних лікувальних та біотехнологічних продуктів [12].

Основними нормативними актами ЄС, які визначають стандарти для тварин і продуктів щодо здоров'я тварин та здоров'я людей, безпеки харчової продукції, є: Директива 93/43/ЄЕС «Про гігієну харчових продуктів», Директива 02/099/ЕС «Санітарні правила, що регулюють виробницт-

во, переробку, поширення та введення продуктів тваринного походження для споживання людиною», Постанова 852/04 «Гігієна харчових продуктів – загальні правила», Постанова 853/04 «Гігієна харчових продуктів – специфічні правила», Постанова 854/04 «Специфічні правила щодо офіційного контролю продуктів тваринного походження» тощо.

Європейське законодавство визначає гігієну харчової продукції як систему заходів та умов, які необхідні для здійснення контролю небезпечних факторів і забезпечення придатності харчової продукції для людського споживання, враховуючи її цільове використання. Безпека харчової продукції має характеризуватися декількома факторами: у нормативно-правових актах має бути визначений мінімальний рівень санітарно-гігієнічних вимог; необхідна діюча система щодо здійснення офіційного контролю підприємств харчової галузі щодо дотримання ними цих вимог та підприємства харчової галузі повинні запровадити і використовувати у своїй діяльності системи та процедури безпеки харчової продукції. Крім того, у наведених директивах встановлені загальні правила для підприємств харчової галузі щодо гігієни харчової продукції, що засновані на наступних принципах: відповідальність за безпеку харчової продукції лежить на підприємствах харчової галузі; забезпечення безпеки харчової продукції на всіх етапах харчового ланцюжку, починаючи з етапу виробництва сировини; загальний порядок використання процедур, які ґрунтуються на принципах НАССР, разом із застосуванням відповідальних санітарно-гігієнічних практик, повинен підняти рівень відповідальності на підприємствах харчової галузі.

Ветеринарне законодавство ЄС у сфері охорони здоров'я та контролю хвороб тварин представлене цілою низкою директив і рішень, що визначають характеристику хвороб тварин, заходи боротьби з ними, особливості застосування ветеринарних лікувальних та біотехнологічних продуктів: Директива 03/085/ЄС «Ящур», Директива 92/035/ЄЕС «Африканська чума коней», Директива 92/040/ЄЕС «Грип птиці», Директива 93/053/ЄЕС «Хвороби риби», Рішення 93/140/ЄЕС «Паразити в рибо продуктах», Директива 95/070/ЄС «Хвороби молюсків», Директива 01/082/ЄС «Ветеринарні лікувальні продукти», Директива 01/082/ЄС «Виробництво вакцин та сироваток», Директива 90/167/ЄЕС «Лікувальні корми», Директива 88/409/ЄЕС «Гігієна м'яса та плата за інспекцію», Рішення 90/638/ЄЕС «Критерії для ліквідації та моніторингу хвороб».

Правові аспекти благополуччя тварин у частині їх утримання, транспортування, забою визначені Директивою 91/628/ЄЕС «Транспортування – загальні положення», Постановою 1255/97 «Транспортування – деталі», Постановою 411/98 «Транспортування дорожнім транспортом», Директивою 98/58/ЄС «Утримання сільськогосподарських тварин», Директивою 91/629/ЄЕС «Утримання телят», Директивою 91/630/ЄЕС «Утримання свиней», Директивою 1999/22/ЄС «Утримання тварин в зоопарках», Директивою 93/119/ЄЕС «Забій тварин».

Європейська інтеграція є одним із пріоритетних напрямів зовнішньої політики України, а гармонізація законодавства – об'єктивно необхідним

кроком для підготовки до вступу в ЄС. У липні 1994 р. між Україною та ЄС було укладено Угоду про партнерство та співробітництво, що становить правове підґрунтя стосунків між Україною та ЄС. Відповідно до ст. 51 Угоди Україна зобов'язується забезпечити поступове приведення свого законодавства у відповідність із законодавством Європейського Співтовариства і міжнародними стандартами. Угода про партнерство та співробітництво визначила напрями співпраці у 28 сферах, у тому числі в галузі сільського господарства. У рамках Плану дій «Україна – ЄС», ухваленому у лютому 2005 р. Радою з питань співпраці між Україною та ЄС, передбачено адаптацію законодавства України у сфері сільського господарства до законодавства ЄС, впровадження у тому числі європейських моделей регулювання ветеринарної галузі. З цією метою здійснюється аналіз міжнародного ветеринарного законодавства, законодавчих актів ЄС та адаптація Регламентів Європейського Парламенту і Ради, Директив ЄС та Рішень Європейської Комісії. Основними напрямками цієї роботи є визначення: основних підходів щодо гігієни харчових продуктів; загальних принципів і вимог законодавства про харчові продукти; безпеки харчових продуктів; процедури проведення офіційного ветеринарного контролю; правил щодо відбору проб для контролю за наявністю залишкових кількостей ветеринарних препаратів та забруднювачів у харчових продуктах; процедури визначення та ідентифікації патогенних організмів, що передаються через харчові продукти; системи раннього попередження та реагування з метою запобігання та контролю за інфекційними хворобами та залишковими кількостями забруднювачів.

Список літератури:

1. Аграрне право України : підручник / В.М. Єрмоленко, О.В. Гафурова, М.В. Гребенюк та ін.; за заг. ред. В.М. Єрмоленка. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 608 с.
2. World Organization for Animal Health // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oie.int/en>
3. Кодекс здоровья наземных животных. Том 1 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fsvps.ru>
4. Кодекс здоровья наземных животных. Том 2 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://web.oie.int/RR-Europe/eng/Code/Russe_VOL-2-2012%20Debut.pdf
5. Ветеринарно-санитарный кодекс водных животных // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fsvps.ru>
6. Codex Alimentarius : International Food Standards // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.codexalimentarius.org>
7. Кодекс Алиментариус : Международные стандарты на пищевые продукты // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.codexalimentarius.org>
8. World Trade Organization // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wto.org>
9. Угода про сільське господарство : Міжнародний документ від 15 квітня 1994 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

10. Directorate General for Health and Consumer Affairs (DG SANCO) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu>
11. Hazard Analysis and Critical Control Point // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fda.gov>
12. Ветеринарне законодавство ЄС // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.vet.gov.ua>

В статье проанализировано международное и европейское ветеринарное законодательство, исследована деятельность международных организаций (Всемирной организации по охране здоровья животных, Комиссии Кодекса Алиментариус, Всемирной организации торговли, Европейской комиссии по вопросам здравоохранения и защиты прав потребителей) в сфере организации и осуществления ветеринарного дела, выделены основные направления адаптации национального ветеринарного законодательства к международным стандартам.

Международное ветеринарное законодательство, ветеринарное законодательство ЕС, адаптация национального ветеринарного законодательства, ветеринарное дело.

The article analyzes the international and European veterinary legislation, investigated the activities of international organizations (World Organization for Animal Health, Codex Alimentarius Commission, World Trade Organization, European Commission for Health and Consumer Protection) in the organization and implementation of veterinary case, determined the main directions of adaptation of the national veterinary legislation with international standards.

International veterinary legislation, EU veterinary legislation, adaptation of the national veterinary legislation, veterinary case.

УДК 349.42

ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ АГРАРНОГО ФОНДУ

**М.Ю. ПОКАЛЬЧУК, кандидат юридичних наук,
Національний юридичний університет імені Ярослава
Мудрого**

У статті здійснено аналіз правового становища Аграрного фонду та його значення у проведенні цінової політики в агропромисловому комплексі України.

Аграрний фонд, Агрофінфонд, Агрофонд-зерно, сільськогосподарська продукція, державна аграрна інтервенція, товарна інтервенція, фінансова інтервенція.

На шляху розбудови сучасної, незалежної, економічно розвиненої держави Україну спіткало багато труднощів, і зокрема в аграрному секторі. Проблемою України під час переходу до ринкових методів господарювання є нерозуміння кінцевої моделі, на досягнення якої спрямовані ринкові перетворення. На початку реформ держава припустилася істотної помилки, зруйнувавши централізовану планову систему господарювання, сподіваючись на формування класичної ринкової економіки за теорією Адама Сміта («Лад, в якому відбувається вільна гра ринкових сил») [1, с. 108].

Відсутність у керівників підприємств та населення навичок господарювання у нових умовах призвело до спаду виробництва й затяжної економічної кризи. Зрештою з'ясувалося, що обійтися без державного регулювання окремих процесів в економіці неможливо.

Варто погодитися із Ю.І. Кудріною відносно того, що сільське господарство дуже залежить від кліматичних умов, інших природних факторів. На обсяг одержуваної продукції впливає також кількість зайнятого у цій сфері населення та орієнтація на вирощування ними певних видів сільськогосподарських культур. Все це зумовлює необхідність ефективного коригування мінімальних закупівельних цін на об'єкти державного регулювання, зміни переліку таких об'єктів та обсягів їх закупівлі чи продажу і, як наслідок, необхідність періодичного регулювання попиту та пропозиції шляхом продажу або купівлі на Аграрній біржі об'єктів державного цінового регулювання з (або до) державного інтервенційного фонду [3, с. 7].

Мета даної статті – науковий аналіз правового становища Аграрного фонду та висвітлення основних проблем його діяльності, розкриття їх сутності та змісту.

Переходячи до основного викладу зазначимо, що ст. 3 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р. № 1877-IV [4] визначає, що держава здійснює регулювання гуртових цін окремих видів сільськогосподарської продукції, встановлюючи мінімальні та максимальні інтервенційні ціни, а також застосовуючи інші заходи, визначені цим Законом, при дотриманні правил антимонопольного законодавства та правил добросовісної конкуренції.

Тому, відповідно до положень Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» [4] та постанови Кабінету Міністрів України «Про Аграрний фонд» від 6 липня 2005 р. № 543 [5], було створено Аграрний фонд, який є державною бюджетною спеціалізованою установою, уповноваженою реалізовувати державну цінову політику в агропромисловому секторі економіки. Згідно з положеннями вказаних нормативно правових актів Аграрний фонд належить до сфери управління Міністерства аграрної політики та продовольства України, є підзвітним та підконтрольним йому. Фонд є бюджетною організацією, має свій кошторис, рахунки та здійснює неприбуткову діяльність у межах, визначених законодавством.

Роль та значення Аграрного фонду є дуже важливим і підкреслюється його завданнями, що містяться у п. 6 «Положення про Аграрний фонд», затвердженого відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про Аграрний фонд» від 6 липня 2005 р. № 543 [5]:

- проведення цінової політики в АПК у межах, визначених законом, виконання від імені держави функції кредитора на період дії режиму заставних закупівель окремих об'єктів державного цінового регулювання;
- виконання бюджетних програм, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний рік;
- формування державного інтервенційного фонду об'єктів державного цінового регулювання виключно для здійснення товарних та фінансових інтервенцій на організованому аграрному ринку.

Із зазначених завдань Аграрного фонду можна зробити висновок про можливість його впливу на ціноутворення на ринку сільськогосподарської продукції за допомогою здійснення державних аграрних інтервенцій, які поділяються на товарні інтервенції та фінансові інтервенції.

Товарна інтервенція – це продаж сільськогосподарської продукції при зростанні цін на організованому аграрному ринку понад максимальний рівень, що здійснюється з метою досягнення рівня рівноваги, у тому числі шляхом продажу товарних дериватив.

Фінансова інтервенція – придбання сільськогосподарської продукції при падінні спотових цін на організованому аграрному ринку нижче мінімального рівня, яка здійснюється з метою досягнення рівня рівноваги, у тому числі шляхом придбання товарних дериватив (ст. 2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України»).

Як ми вже зазначали, правове положення Аграрного фонду визначається на основі постанови Кабінету Міністрів України «Про Аграрний фонд» від 6 липня 2005 р. № 543 [5]. Крім того, постановою

Кабінету Міністрів України «Про утворення публічного акціонерного товариства «Аграрний фонд»» від 22 квітня 2013 р. № 364 [6], фактично було засновано новий в організаційно-правовій формі публічного акціонерного товариства зі статутним капіталом 5000000000 грн., сто відсотків якого належить державі. Управління корпоративними правами відповідно до прав держави у статутному капіталі здійснює Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Тому, можна зробити висновок, що в сучасних умовах державної політики державної підтримки сільського господарства паралельно існують два Аграрні фонди, які мають зовсім різну організаційно-правову форму. При чому, у постанові Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2013 р. № 364 [6] не йдеться про припинення діяльності Аграрного фонду, що існує відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 6 липня 2005 р. № 543 [5], та не йде мова про жоден із видів правонаступництва. Тобто, на сьогодні в Україні виникла ситуація, коли може здатися, що цінову політику на організованому ринку сільськогосподарської продукції визначають дві самостійні структури, проте аналіз положень Статуту, що регулює діяльність Аграрного фонду, створеного у 2013 р., дає можливість стверджувати, що «новий» Аграрний фонд позбавлений права здійснювати державні аграрні інтервенції («Статут публічного акціонерного товариства «Аграрний фонд»» (далі Статут), затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 698 [7]).

Статут визначає, що товариство є публічним акціонерним товариством, статутний капітал якого поділено на визначену кількість часток однакової номінальної вартості, корпоративні права за якими посвідчуються акціями.

Метою діяльності вказаного товариства є створення сприятливих умов для розвитку сільського господарства, функціонування ринку сільськогосподарської продукції, підтримки вітчизняного сільськогосподарського товаровиробника, а також одержання прибутку від впровадження господарської діяльності відповідно до законодавства. Крім того, Статут визначає, що до предмету діяльності товариства належить: вирощування зернових культур (крім рису), бобових культур і насіння олійних культур; оптова та роздрібна торгівля харчовими продуктами; оптова торгівля мінеральними добривами та промисловими товарами; надання різного роду послуг сільськогосподарським товаровиробникам та інше.

Аналізуючи вищезазначене, можна стверджувати, що новостворений Аграрний фонд є повноцінним сільськогосподарським товаровиробником із значним обсягом можливих видів діяльності. Крім того, у Статуті не йдеться про можливість здійснення впливу на ціноутворення сільськогосподарської продукції шляхом прийняття державних аграрних інтервенцій (товарних, фінансових). Тому, йдеться про Аграрний фонд, як самостійний суб'єкт господарювання, який може впливати на рівень цін сільськогосподарської продукції на організованому аграрному ринку лише за рахунок власно виробленої сільськогосподарської продукції, надання

власних послуг з матеріального та економічного забезпечення інших сільськогосподарських товаровиробників на засадах економічної конкуренції. І це, на наш погляд, є досить правильно, оскільки суб'єкт, який здійснює господарську діяльність з метою отримання прибутку не в змозі об'єктивно здійснювати політику регулювання цін на сільськогосподарську продукцію.

Викладена точка зору щодо господарської діяльності Аграрного фонду підтверджується тим, що 27 січня 2014 р. відповідно до наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України було створено дочірнє підприємство Аграрного фонду «Агрофонд-зерно», що спеціалізується на виробництві борошномельної та круп'яної продукції, оптової торгівлі зерном, насінням та кормами для тварин, складським господарством, вирощуванням зернових та олійних культур, а також наданням посередницьких послуг в торгівлі сільгоспсировиною, живими тваринами та наданням послуг з перевезення.

Крім того, 13 лютого 2014 р. наказом № 73 Міністерства аграрної політики та продовольства України відповідно до «Державної програми активізації розвитку економіки на 2013–2014 роки» на базі новоствореного Аграрного фонду прийнято рішення про створення ще одного дочірнього підприємства «Агрофінфонд», метою заснування якого є надання сільськогосподарським товаровиробникам фінансових послуг, зокрема лізингових, а також керівництво фондами. Головним завданням «Агрофінфонду» стане зниження вартості позикових коштів для виробників, при чому кошти будуть видаватися на фінансування першочергових проектів в агропромисловому комплексі України. Мова йде в першу чергу про інфраструктурні проекти, тваринництво, насінництво та виробництво засобів захисту рослин, а також придбання сільськогосподарської техніки.

Отже, станом на сьогодні в Україні функціонує Аграрний фонд, що діє відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про Аграрний фонд» від 6 липня 2005 р. № 543 [5], основним завданням якого є здійснення державних інтервенцій в обсягах, що дозволяють встановити цінову рівновагу на рівні, не нижчому за мінімальну інтервенційну ціну та не вищому за максимальну інтервенційну ціну. Тобто, Аграрний фонд є тією державною установою, за допомогою якої держава впливає на рівень цін на ринку сільськогосподарської продукції. А також, функціонує Аграрний фонд, створений відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення публічного акціонерного товариства «Аграрний фонд»» від 22 квітня 2013 р. № 364 [6], предмет та завдання якого вказують на його статус як сільськогосподарського товаровиробника.

Щодо діяльності дочірніх підприємств «Агрофонд-зерно» та «Агрофінфонд», то варто зазначити, що в сучасних умовах їх діяльність підлягає аудиту з метою з'ясування доцільності їх існування на аграрному ринку [8].

Таким чином, на нашу думку, з метою удосконалення заходів державної аграрної політики України у аграрному секторі, слід уточнити правове становище Аграрного фонду Тобто, варто визначити, що якщо на

ринку сільськогосподарської продукції будуть діяти одночасно обидва Аграрні фонди, то обов'язкового уточнення потребують завдання та функції кожного з них. Якщо ж на ринку залишиться лише публічне акціонерне товариство «Аграрний фонд», який є правонаступником Аграрного фонду, що діяв відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про Аграрний фонд» від 6 липня 2005 р. № 543 [5], то у такому разі про це має бути зазначено у постанові Кабінету Міністрів України «Про утворення публічного акціонерного товариства «Аграрний фонд»» від 22 квітня 2013 р. № 364 [6].

На наше переконання, здійснення впливу з боку держави на цінову політику у аграрному секторі в межах державної програми підтримки сільського господарства є дуже важливим та необхідним у сучасних умовах, та має здійснюватися лише державною установою – Аграрним фондом, як це визначено у Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України».

Список літератури:

1. Аграрне право України : Підручник / За ред. О.О. Погрібного. – К. : Істина, 2007. – 448с.
2. Аграрне право України : підручник / В.М. Єрмоленко, О.В. Гафурова, М.В. Гребенюк [та ін.]; за заг. ред. В.М. Єрмоленка. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 608с.
3. Кудріна Ю.І. Правове становище аграрного фонду України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Ю.І. Кудріна. – К., 2012. – 21 с.
4. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 49. – Ст.527.
5. Про Аграрний фонд : постанова Кабінету Міністрів України від 6 липня 2005 р. № 543. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
6. Про утворення публічного акціонерного товариства «Аграрний фонд» : постанова Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2013 р. № 364. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
7. Про затвердження Статуту публічного акціонерного товариства «Аграрний фонд» : постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 698. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
8. Міністр аграрної політики та продовольства Ігор Швайка. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.finance.ua>

В статье осуществлен анализ правового положения Аграрного фонда и его значение в проведении ценовой политики в агропромышленном комплексе Украины.

Аграрний фонд, Агрофинфонд, Агрофонд-зерно, сільськогосподарська продукція, державна аграрна інтервенція, товарна інтервенція, фінансова інтервенція.

This article analyzes the legal status of the Agrarian Fund and its importance in the conduct of pricing policies in the agricultural sector of Ukraine.

Agrarian Fund, agricultural products, agricultural state intervention, trade intervention, financial intervention.

УДК 349.42

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОРГАНІЧНОГО СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА ЯК ЗАСОБУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ АГРАРНОГО ВИРОБНИЦТВА

**Н.В. КРАВЕЦЬ, пошукач¹,
Національний юридичний університет імені Ярослава
Мудрого**

У статті проаналізовано законодавство України у сфері виробництва органічної сільськогосподарської продукції. Автором досліджено і класифіковано проблеми, що перешкоджають розвитку органічного сільського господарства в Україні, а також сформульовано поняття останнього.

Органічне сільське господарство, принцип екологізації, аграрне виробництво, виробництво органічної сільськогосподарської продукції.

Одним із найбільш ефективних засобів запровадження та реалізації принципу екологізації аграрного виробництва в Україні вбачається органічне сільське господарство. Органічне сільське господарство розглядається сьогодні у всьому світі як новітня методика аграрного господарювання, як засіб підтримки економічної, соціальної та екологічної сфер життєдіяльності людини і суспільства. Нині спостерігається загальносвітова тенденція до зростання попиту на якісні та безпечні продукти харчування, особливої популярності у цьому сенсі набувають так звані органічні продукти. За оцінками Міжнародної федерації органічного сільськогосподарського руху, світовий ринок споживання органічних продуктів складає близько 51 млрд. доларів США і характеризується стійкою тенденцією до зростання [1, с. 99].

Серед країн світу, які займаються виробництвом екологічно чистої сільськогосподарської продукції, найбільші площі зайняті під органічним землеробством в Австралії – 12,1 млн. га, Китаї – 3,4 млн. га, Аргентині – 2,8 млн. га, Італії – 0,96 млн. га, США – 0,89 млн. га [2, с. 18]. Дані процеси відмічаються і в Україні, де все більше сільськогосподарських товаровиробників проявляють зацікавленість у вирощуванні саме органічної продукції. За статистичними даними господарств, які ведуть сертифіковане органічне виробництво, в Україні налічується 121. Але вони забезпечують лише два відсотки від загального обсягу продукції [1, с. 99]. Україна ж має великий потенціал для виробництва органічної сільськогосподарської продукції та її реалізації шляхом експорту, а також

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор А.М. Статівка

© Кравець Н.В., 2014

у середньостроковій перспективі для її постачання на внутрішній ринок. Стимулювання ведення органічного сільського господарства та доведення обсягу частки органічної продукції у загальному обсязі валової продукції сільського господарства до 10 відсотків передбачені Державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 р., яку затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. Окрім того, розвиток та широке впровадження екологічно орієнтованих та органічних технологій ведення сільського господарства та досягнення у 2020 р. їх використання та двократного збільшення площ їх використання передбачено і розділом 1 Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. [3, 2011. – № 26. – Ст. 218]. Аналогічне положення містить і Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р. [3, 2006. – № 1. – Ст. 17]. У ст. 4 даного Закону закріплено, що до основних напрямів підвищення ефективності діяльності суб'єктів аграрного сектору віднесено сприяння впровадженню ресурсозберігаючих, безпечних та екологічно чистих технологій виробництва сільськогосподарської продукції та сировини.

Теоретичні аспекти впровадження органічного сільського господарства розглядаються у працях таких науковців, як А.М. Статівка, В.М. Корнієнко, Н.А. Берlach, П.Ф. Кулинич, Т.В. Курман, О.Л. Мініна, О.М. Туєва, С.М. Романко та ін. Проте, переважну більшість цих робіт було написано до прийняття спеціального Закону України «Про особливості виробництва та обігу органічної сільськогосподарської продукції» від 9 вересня 2013 р., а отже, у них не враховано положень цього Закону.

У тлумачних словниках слово «органічний» більшість авторів розуміють у декількох значеннях: 1) як таке, що відноситься до організмів, чому притаманна жива сутність; 2) те, що належить до рослинного чи тваринного світу; 3) те, що обумовлене внутрішньою сутністю, структурою чого-небудь; 4) притаманне самому організму, те, що належить до самої природи особистості тощо [4]. Викладене дозволяє зробити висновок щодо сутності органічного сільського господарства.

Відповідно до законодавства ЄС органічне сільське господарство – це цілісна система господарювання та виробництва харчових продуктів, яка поєднує найкращі практики з огляду на збереження довкілля, рівень біологічного розмаїття, збереження природних ресурсів, застосування високих стандартів належного утримання тварин та метод виробництва, який відповідає певним вимогам до продуктів, виготовлених з використанням речовин та процесів природного походження [5].

За визначенням Міжнародної федерації сільськогосподарського органічного руху (*IFOAM, International Federation of Organic Agriculture Movements*), органічне сільське господарство – це сільськогосподарська система, що сприяє збереженню навколишнього середовища, соціальними та економічними засобами підтримує виробництво здорових продуктів харчування, волокна, деревини тощо [6, с. 257–258].

У спеціальній літературі під органічним сільським господарством розуміють агровиробничу практику, яка не використовує синтетичних хімікатів (добрив, пестицидів, антибіотиків тощо), здійснює мінімальну обробку ґрунту та не застосовує генетично модифікованих організмів (ГМО) й охоплює такі сфери, як рослинництво, овочівництво, садівництво, тваринництво та ін. [7, с. 42]. Однак, таке визначення вбачається дещо спрощеним, оскільки враховує лише виробничо-господарську складову даної діяльності, зводить органічне сільське господарство лише до методів виробництва, до використання певних технічних прийомів. Як справедливо зазначають Т.В. Курман і О.М. Туєва, не менш важливим є такий аспект органічного сільського господарства, як особливий вид управління господарством, який характеризується запровадженням певних видів обмежень або заборон на такі дії, що негативно впливають на довкілля, псують або забруднюють навколишнє середовище, створюють ризики отримання неякісної чи екологічно небезпечної харчової продукції [8, с. 77].

Російський дослідник О.Л. Мініна використовує термін «екологічне сільське господарство», розуміючи під ним виробництво продукції з використанням переважно натуральних, природних технологій вирощування рослин і тварин, та зазначає, що саме отримана за допомогою такого виробництва продукція і є органічною [9, с. 88–89].

Слушно зауважує А.М. Статівка, що органічне чи екологічне сільське господарство наближує агрономію до екології, приділяючи велику увагу системам, що підтримують життя на землі, і мінімізуючи негативний вплив на навколишнє середовище порівняно з традиційним сільським господарством [10, с. 59].

Вбачається, що одним із засобів виробництва екологічно безпечної і якісної сільськогосподарської продукції є саме органічне сільське господарство. Органічне сільське господарство – це, на нашу думку, один із важливих засобів екологізації аграрного виробництва, який передбачає таке ведення сільськогосподарської діяльності, за якого забезпечується охорона навколишнього середовища та збереження біологічного різноманіття для майбутніх поколінь. В Україні на сьогодні органічне сільське господарство перебуває у стадії зародження.

У спеціальній літературі неодноразово наголошувалося на необхідності прийняття спеціального закону України «Про органічне виробництво» в цілях правового забезпечення розвитку цього прогресивного способу ведення аграрного виробництва. 9 вересня 2013 р. в Україні було прийнято Закон «Про особливості виробництва та обігу органічної сільськогосподарської продукції» [11]. У його преамбулі зазначено, що цей Закон визначає правові та економічні основи виробництва та обігу органічної сільськогосподарської продукції та сировини, заходи контролю та нагляду за такою діяльністю, покращення основних показників стану здоров'я населення, збереження навколишнього природного середовища, раціонального використання ґрунтів та інших природних ресурсів, а також

гарантування впевненості споживачів у продуктах та сировині, маркованих як органічні.

Прийняття цього Закону слід вважати безумовно позитивним кроком. Насамперед через те, що вперше в Україні відносини, пов'язані з виробництвом органічної сільськогосподарської продукції та її обігом, набули правової регламентації. Другим позитивним моментом є те, що у цьому Законі набули легального визначення такі основні категорії і поняття, як виробництво органічної продукції, його суб'єкти, повноваження органів державної влади у даній сфері, правила і методи органічного виробництва і обігу у рослинництві, тваринництві, аквакультурі, бджільництві, придатність земель для виробництва органічної продукції та ін.

У ст. 4 Закону України «Про особливості виробництва та обігу органічної сільськогосподарської продукції» визначено зокрема й принципи виробництва, зберігання, перевезення та реалізації органічної продукції (сировини), які Закон поділяє на загальні та спеціальні, що є цілком слушним. Так до загальних принципів у вказаній сфері Закон відносить наступні: добровільність; рівність прав суб'єктів господарювання, які здійснюють виробництво, зберігання, перевезення та реалізацію органічної продукції (сировини); раціональне використання природних ресурсів, забезпечення їх належного використання та відтворення; відмова від використання генетично модифікованих організмів та продукції з них; відмова від використання хімічно синтезованих зовнішніх ресурсів, за винятком виключних випадків, встановлених цим Законом; довгострокове підтримання родючості ґрунту; використання живих організмів та методів механічного виробництва; забезпечення високого рівня біологічного розмаїття; використання у виробництві процесів, що не завдають шкоди навколишньому природному середовищу, здоров'ю людей, рослинам, здоров'ю та благополуччю тварин. Проте у вказаному переліку відсутній такий загально правовий принцип, як принцип законності. Однак, саме відповідно до нього має здійснюватися правове регулювання відносин у сфері органічного сільського господарства. Виробники органічної сільськогосподарської продукції і сировини мають здійснювати свою виробничо-господарську діяльність на підставі і у межах, визначених Конституцією України, Законом України «Про особливості виробництва та обігу органічної сільськогосподарської продукції», Земельним, Лісовим, Водним, Цивільним та Господарським кодексами України, Законами України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. [3, 1991. – № 41. – Ст. 546], «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997 р. [3, 1998. – № 19. – Ст. 98], «Про підтвердження відповідності» від 17 травня 2001 р. [3, 2001. – № 32. – Ст. 169] та іншими актами аграрного законодавства України. Це положення стосується й діяльності державних органів та їх посадових осіб при здійсненні державного регулювання і контролю у сфері органічного сільського господарства. Отже, перелік загальних принципів, закріплений у ч. 1 ст. 4 Закону України «Про

особливості виробництва та обігу органічної сільськогосподарської продукції» доцільно доповнити принципом законності.

У ч. 2 ст. 4 Закону закріплено спеціальні принципи виробництва, зберігання, перевезення та реалізації органічної продукції (сировини), серед яких: забезпечення збереження та відтворення родючості ґрунтів, стійкості ґрунтів та біологічного розмаїття ґрунтів методами, які оптимізують біологічну активність ґрунтів, забезпечують збалансоване постачання поживних речовин для рослин; переробки відходів та супутніх продуктів рослинного та тваринного походження для подальшого використання у виробництві продукції рослинного та тваринного походження; врахування місцевого або регіонального екологічного стану територій; охорони здоров'я тварин шляхом заохочення природного імунного захисту тварин, відбору відповідних порід; охорони рослин за допомогою превентивних заходів, таких як вибір відповідних видів та сортів, стійких до хвороб та шкідників, сівозміни, механічних та фізичних методів та захист від природних ворогів (шкідників) та ін.

Також Закон встановлює вимоги до суб'єктів, що мають право здійснювати виробництво органічної сільськогосподарської продукції. Так, відповідно до ст. 12 вказаного Закону здійснювати виробництво органічної продукції має право фізична чи юридична особа будь-якої організаційно-правової форми та будь-якої форми власності, яка пройшла оцінку відповідності виробництва органічної продукції (сировини), отримала сертифікат відповідності та включена до Реєстру виробників органічної продукції (сировини). Запровадження Реєстру виробників органічної продукції вбачається позитивним кроком з огляду на забезпечення прав споживачів як на інформацію щодо конкретного виробника органічної сільськогосподарської продукції, так і стосовно видів органічної продукції.

Однак, у даній нормі (ст. 12 Закону) не згадується ні про наявність земельної ділянки, ні про її якість та придатність для виробництва органічної сільськогосподарської продукції, чи розташування у певній зоні, придатній для органічного виробництва. Між тим, на безпосередній зв'язок між якістю земель і якістю сільськогосподарської продукції та можливістю віднесення її до органічної вказується і у спеціальній літературі [8, с. 77]. При цьому, на думку окремих дослідників, в Україні залишилось чотири невеликих регіони, де стан ґрунтів забезпечує можливість вирощування органічної сільськогосподарської продукції на рівні найсуворіших світових стандартів: 1) Північно-Полтавський; 2) Вінницько-Прикарпатський; 3) Південно-Подільський; 4) Північно-східно-Луганський [12, с. 43].

Не позбавлений даний Закон й інших окремих вад. Зокрема, відповідно до положень ст. 1 вказаного Закону виробництво органічної продукції (сировини) – це виробнича діяльність фізичних або юридичних осіб (у тому числі з вирощування та переробки), де під час такого виробництва виключається застосування хімічних добрив, пестицидів, генетично модифікованих організмів (ГМО), консервантів тощо, та на всіх етапах виробництва (вирощування, переробки) застосовуються методи,

принципи та правила, визначені цим Законом для отримання натуральної (екологічно чистої) продукції, а також збереження та відновлення природних ресурсів; а під органічною продукцією слід розуміти продукцію, отриману в результаті сертифікованого виробництва відповідно до вимог цього Закону.

Отже, вказаний Закон оперує категорією «виробництво органічної продукції», а не традиційний для міжнародного права термін «органічне сільське господарство». Вважаємо, що зазначені поняття не є тотожними, а співвідносяться як загальне (органічне сільське господарство) і часткове (виробництво органічної продукції). Тому вбачається доцільним внесення змін до чинного Закону «Про особливості виробництва та обігу органічної сільськогосподарської продукції» в частині назви, яка має бути такою «Про органічне сільське господарство в Україні». Така назва буде цілком відповідати сутності вказаної правової категорії та загальноприйнятій у світовій практиці термінології.

Закон України «Про особливості виробництва та обігу органічної сільськогосподарської продукції» закріплює загальні вимоги до маркування органічної продукції (сировини). Відповідно до ст. 29 маркування органічної продукції (сировини) та використання відповідного державного логотипа здійснюються відповідно до законодавства. Державний логотип складається з напису «органічний продукт» та відповідного графічного зображення. Використання державного логотипа та маркування органічної продукції (сировини) для позначення органічних продуктів є обов'язковими. Дозволяється також використання недержавних (приватних) логотипів, запроваджених безпосередньо суб'єктами господарювання. Вбачається, що дане положення не є вдалим, оскільки використання державного, а не міжнародного логотипу для маркування органічної сільськогосподарської продукції завідомо ставить національних виробників такої продукції у не вигідне конкурентне становище з зарубіжними виробниками, що використовують міжнародний логотип. Адже, на зовнішньому ринку національна продукція не буде вважатися органічною і потребуватиме проходження спеціальних процедур для того, щоб бути визнаною такою.

Враховуючи викладене, можна дійти висновку, що Закон України «Про особливості виробництва та обігу органічної сільськогосподарської продукції» характеризується наявністю окремих вад і недоліків, які вимагають внесення до нього відповідних змін та доповнень, про що йшлося вище. Але в цілому його прийняття слід вважати важливим кроком у врегулюванні в Україні відносин, пов'язаних з виробництвом та обігом органічної сільськогосподарської продукції. Однак процес запровадження в Україні органічного сільського господарства пов'язаний з вирішенням низки проблем, які в залежності від сфери їх виникнення можна класифікувати на наступні види: а) правові проблеми. До них слід віднести необхідність удосконалення правового регулювання відносин у сфері органічного сільського господарства, зокрема це стосується Закону України «Про особливості виробництва та обігу органічної сільськогоспо-

дарської продукції», розробки і прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів та технічних регламентів тощо; б) економічні проблеми, серед яких: недостатність фінансового забезпечення, відсталість матеріально-технічної бази, домінування спрямованості економічних інтересів аграрних виробників на поточне виробництво, недосконалість системи оподаткування і потреба у податкових преференціях при запровадженні виробництва органічної сільськогосподарської продукції; в) управлінські проблеми – як зовнішні (недосконала і нерозвинута система управління та контролю у галузі державного регулювання органічного сільського господарства, орієнтація виробників лише на вже існуючі ринки і короткострокову окупність), так і внутрішні (низький рівень менеджменту в самому підприємстві, відсутність або недостатня кваліфікація спеціалістів у сфері ведення органічного сільського господарства); г) екологічні проблеми, зокрема необхідність формування і виховання екологічної свідомості у всіх суб'єктів аграрних відносин (фермерів, селян, найманих працівників, членів сільськогосподарських підприємств кооперативного типу, учасників сільськогосподарських товариств, представників органів державного регулювання сільського господарства та ін.), подолання забруднення земель сільськогосподарського призначення, водних об'єктів залишками агрохімікатів, пестицидів тощо та приведення їх до стану, за якого стає можливим ведення органічного сільського господарства; д) соціально-психологічні проблеми – страх і опір змінам, що можуть спричинити негативні наслідки для трудового колективу або для членів чи учасників сільськогосподарських підприємств, небажання змінювати існуючі способи виробничо-господарської діяльності, поведінку і традиції, боязнь невизначеності, невдач і втрат.

Таким чином процес переходу до органічного сільського господарства в Україні супроводжується певними ризиками та необхідністю вирішення низки правових, економічних, екологічних, управлінських, соціально-психологічних та інших проблем. Але при цьому ведення органічного сільського господарства є достатньо перспективним. Це зумовлюється наявністю у нашій державі родючих чорноземних ґрунтів, сприятливих природно-кліматичних умов, міцних традицій сільськогосподарського виробництва, трудового потенціалу, а також безумовно попитом на органічну продукцію, який постійно збільшується, як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках тощо. В свою чергу, органічне сільське господарство може стати засобом покращення соціально-економічного та екологічного стану в Україні, а також сприятиме поліпшенню якості і безпечності сільськогосподарської продукції та комплексному і сталому розвитку сільських територій.

Список літератури:

1. Романко С.М. Органічне виробництво в Україні : законодавчі підстави / С.М. Романко // Проблеми розвитку аграрного та земельного права України : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 травня 2011 р.). – К. : Вид-во географ. літ-ри «Обрії», 2011. – С. 99–102.

2. Рудницька О.В. Визначення цільового споживача органічної продукції в Україні за допомогою інструментів сегментації / О.В. Рудницька // Агроінком. – 2006. – № 7–8. – С. 18.
3. Відомості Верховної Ради України.
4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ru.wiktionary.org>
5. Директива ЄС № 834/2007 від 28 червня 2007 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.ua>
6. Милованов Е.В. Органічне сільське господарство: перспективи для України / Е.В. Милованов // Посіб. українського хлібороба. – 2009. – № 8. – С. 257–258.
7. Ярмілка В. ЕМ-технологія – основа органічного землеробства / В. Ярмілка // Агроогляд. – 2005. – № 1. – Січень. – С. 42–44.
8. Курман Т.В. Щодо поняття та змісту екологізації аграрного виробництва / Т.В. Курман, О.М. Туєва // Наук. вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України : серія «Право» / Ред. кол. : Д.О. Мельничук (голова) та ін. – К., 2012. – Вип. 173. – ч. 2. – С. 74–79.
9. Минина Е.Л. Правовые вопросы экологизации сельского хозяйства / Е.Л. Минина // Современные приоритеты в развитии аграрного, земельного и экологического права : матер. междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти проф. М.И. Козыря (г. Москва, 2 марта 2012 г.) / Сост. и ответ. ред. : В.В. Устюкова, Г.Л. Землякова. – М. : Инст-т гос-ва и права РАН, ООО «Фото плюс», ООО «Сам полиграфист», 2012. – С. 86–90.
10. Статівка А.М. Деякі аспекти посилення державного регулювання в процесі аграрних перетворень / А.М. Статівка // Право України. – 2001. – № 6. – С. 57–59.
11. Голос України. – 2013. - № 188. – 09.10.2013 р.
12. Відтворення родючості ґрунтів у ґрунтозахисному землеробстві / під ред. М.К. Шикולי. – К. : Оранта, 1998. – 680 с.

В статье анализируется законодательство Украины в сфере производства органической сельскохозяйственной продукции. Автором исследуются и классифицируются проблемы, препятствующие развитию органического сельского хозяйства в Украине, а также формулируется понятие последнего.

Органическое сельское хозяйство, принцип экологизации, аграрное производство, производство органической сельскохозяйственной продукции.

The article analyzes the legislation of Ukraine in the field of organic agricultural products. The author investigated and classified the problems that hinder the development of organic agriculture in Ukraine, and formulated the concept of the latter.

Organic farming, the principle of greening, farming, organic production of agricultural products.

УДК 349.42:340.13

РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРОЦЕДУРНИХ НОРМ В АГРАРНОМУ ПРАВІ

**А.М. ЛЮБЧИЧ, аспірант¹,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого**

Стаття присвячена визначенню ролі та значення процедурних норм, прийняття яких зумовлене об'єктивною потребою упорядкування відносин у сфері аграрного права.

Процедурні норми, роль процедурних норм, зміст процедурних норм, аграрне право.

Останні роки характеризуються інтенсивним розвитком та удосконаленням аграрного законодавства, що відбувається насамперед завдяки змінам його нормативної основи. Тому теоретичні дослідження правових норм, незважаючи на те, що вони постійно знаходяться у центрі уваги вчених, не втрачають своєї актуальності й нині. Передусім це пояснюється тим, що далеко не всі види норм вивчено достатньо глибоко та всебічно.

Вченими-юристами приділяється увага дослідженню ролі процедурних норм у правовому регулюванні суспільних відносин. Окремі правові аспекти вказаних норм розглядалися, зокрема: С.С. Алексєєвим, М.С. Строговичем, В.К. Субботенко, В.А. Тарасовою, Г.П. Чернявською та ін.

Метою статті є дослідження деяких моментів визначення ролі та значення процедурних норм, а також їх місця у системі правових норм аграрного права.

Як відомо з загальної теорії права, роль будь-яких правових норм як регулятора суспільних відносин полягає в тому, що за їх допомогою досягаються упорядкованість, організованість суспільних відносин [1, с. 459]. Так, С.С. Алексєєв зауважує, що процедурні норми як відносно самостійні елементи системи правового регулювання суспільних відносин відображають загальні (спільні) закономірності розвитку права [2, с. 37].

На розвиток цього положення доцільно навести точку зору В.К. Субботенко. Автор наголошує, що для виникнення конкретного правовідношення необхідна процедурна норма [3, с. 14]. Значення ж останніх, на думку науковця, полягає саме у визначенні порядку втілення у життя матеріально-правових норм [3, с. 17].

На думку В.А. Тарасової, процедурні норми призначені для регулювання діяльності, спрямованої на здійснення суб'єктивних прав та

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор А.М. Статівка

© Любчич А.М., 2014

юридичних обов'язків учасників матеріальних правовідносин [4, с. 15]. Підставою ж виникнення процедурних правовідносин, на переконання вченого, є не тільки процедурна норма, юридичний факт, правосуб'єктність, але й матеріальна норма права [4, с. 16].

Слушно наголошує М.С. Строгович, що процедурні норми, як складова права, поряд з іншими його приписами, складають основу законності, виступаючи однією з його передумов [5, с. 26].

На сучасному етапі розвитку аграрних відносин, відсутнє належне законодавче регулювання вказаних відносин. Існує чимало прогалин саме у встановленні порядку реалізації сільськогосподарськими товаровиробниками своїх прав та обов'язків.

У цьому контексті доцільно розглянути висловлені думки представників аграрно-правової науки. Наприклад, А.М. Статівка зауважує, що аграрно-правові норми не є копіюванням змісту правових норм інших галузей права, вони спрямовані на охоплення своїм впливом специфіки саме аграрних відносин. При цьому аграрно-правові норми виходять за межі дії подібних норм інших галузей права за рахунок особливостей аграрних відносин [6, с. 47].

Разом із тим В.М. Єрмоленко зазначає, що «не має жодної потреби в дублюванні норм, що врегульовують процедуру створення, функціонування та припинення сільськогосподарських підприємств...», «адже це прерогатива інших галузей права, зокрема, цивільного та господарського» [7, с. 45–46]. Така позиція автора є сумнівною. Тому слід погодитися з позицією А.М. Статівки, на переконання якого, по-перше, норми цивільного та господарського права здебільшого не враховують особливості створення сільськогосподарських підприємств. Наявність і окресленість певних особливостей щодо процедури створення таких підприємств закріплена приписами відповідних спеціальних законів. Саме останні враховують своєрідність аграрних відносин. По-друге, автор не бере до уваги відмінність між матеріальними та процесуальними нормами наведених галузей права, отже, й особливості впливу процедурних норм аграрного права на врегулювання аграрних відносин крізь призму процедури створення, функціонування і припинення сільськогосподарських підприємств [6, с. 47].

Усі норми аграрного права спрямовані на досягнення задоволення інтересів учасників аграрних відносин, однак реалізація загальної мети (створення реальних умов, що сприяють визначенню порядку діяльності суб'єктів аграрного права) процедурних норм не виключає наявності їх безпосередньої мети (втілення положень процедурних норм у фактичній поведінці (діяльності) зазначених суб'єктів), що пов'язано з упорядкуванням їх виникнення та реалізації.

Отже, важливим є вирішення питання щодо ролі та значення процедурних норм в аграрному праві, оскільки, як уже наголошувалося, процедурні норми у сфері аграрного права можуть стати передумовою законності тільки тоді, коли вони будуть належно законодавчо закріплені.

Що стосується ролі процедурних норм, то її можливо дослідити через притаманні функції, адже саме вони дозволяють визначити основні напрями впливу процедурних норм на аграрні відносини з метою їх упорядкування.

До функцій процедурних норм аграрного права слід віднести, по-перше, інформаційну, яка полягає у тому, що процедурні норми аграрного права, як і всі інші юридичні норми, вбирають у себе, а потім надають значний обсяг інформації про відповідні види аграрних відносин.

Наступною функцією є регулятивна, яка полягає у забезпеченні конкретизованого, детального, точного і визначеного нормативного регулювання аграрних відносин. Цю функцію процедурні норми можуть виконати лише у тому випадку, якщо вони виражають, з одного боку, зміст та особливості тих чи інших обставин, а з іншого – волю законодавця, зразок, модель поведінки. Тому особливість цієї функції полягає насамперед у конкретизації та деталізації регулювання аграрних відносин. У загальній теорії права цю функцію називають регулятивною [8, с. 262].

Поряд з інформаційною та регулятивною функціями процедурних норм доцільно виокремити організаційну функцію, яка полягає у визначенні цілеспрямованості поведінки суб'єктів аграрних правовідносин, а саме конкретного порядку, з якими варто пов'язувати направляючу діяльність таких суб'єктів. Такий порядок сприяв би отриманню передбачуваних результатів.

Тут необхідно зауважити, що практична реалізація сільськогосподарськими товаровиробниками прав у сфері аграрних відносин є неможливою без наявності законодавчо закріплених процедурних норм щодо здійснення таких прав.

Наприклад, у Законі України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 17 липня 1997 р. (у редакції від 19 січня 2013 р.) закріплена процедура набуття права власності на землю сільськогосподарським виробничим кооперативом (ч. 1 ст. 14). Зміст цієї статті полягає у тому, що право власності на землю може набуватися сільськогосподарським виробничим кооперативом (далі – кооператив) шляхом внесення до пайового фонду земельних ділянок його членами.

Першим кроком у цьому напрямі є скликання загальних зборів кооперативу. На загальних зборах вирішується питання про земельну ділянку, що вноситься членами до пайового фонду виробничого кооперативу. Зарахування земельної ділянки відбувається на підставі акта приймання-передачі майна (далі – акт) після державної реєстрації конкретного кооперативу. В акті, який посвідчує пайовий внесок, обов'язково слід зазначити: опис майна, що вноситься, його грошову оцінку, дату, на яку майно вноситься до кооперативу. Далі цей акт підписує член кооперативу, що вносить таке майно, а також ставить свій підпис голова кооперативу. Після цього ставиться печатка виробничого кооперативу. Акт укладається у двох оригінальних примірниках, з яких один залишається у члена кооперативу, що робить внесок майном, а другий зберігається у кооперативі. На жаль, у нормі існує прогалина:

немає чіткої вказівки про те, в якому саме порядку може здійснюватися внесення до пайового фонду земельної ділянки.

З огляду на зазначене, доцільним є закріплення у наведеному Законі України «Про сільськогосподарську кооперацію» процедурну норму, яка б чітко закріпила положення щодо порядку внесення земельної ділянки, з тим, щоб у статуті конкретного виробничого кооперативу було передбачено положення щодо порядку внесення до пайового фонду земельної ділянки членами такого кооперативу, оскільки він розробляється відповідно до зазначеного Закону.

Згідно із ч. 1 ст. 5 Закону України «Про фермерське господарство» від 19 червня 2003 р. право на створення фермерського господарства має кожен дієздатний громадянин України, який досяг 18-річного віку та виявив бажання створити фермерське господарство. У цьому ж Законі закріплений порядок створення фермерського господарства. Зокрема, особі, яка виявила бажання створити фермерське господарство, насамперед необхідно отримати земельну ділянку для ведення господарства. Відповідно до ст. 7 цього Закону, отримати (придбати) земельну ділянку у власність або в оренду особа може тільки після звернення із заявою до відповідної районної державної адміністрації, якщо бажана земельна ділянка належить до земель державної власності, а якщо ділянка перебуває у комунальній власності, то необхідно звертатися до місцевої ради.

У заяві обов'язково зазначається: бажаний розмір і місце розташування ділянки, кількість членів фермерського господарства та наявність у них права на безоплатне одержання земельних ділянок у власність, обґрунтування розмірів земельної ділянки з урахуванням перспектив діяльності фермерського господарства. При цьому, обов'язково подаються документи, що підтверджують досвід роботи у сільському господарстві або наявність освіти, здобутої в аграрному навчальному закладі. І тільки після отримання земельної ділянки громадянин має можливість провести державну реєстрацію (як того вимагає Закон України «Про державну реєстрацію фізичних та юридичних осіб-підприємців» від 15 травня 2003 р.) фермерського господарства.

Отже, ст. 7 наведеного Закону врегульовує як порядок створення фермерського господарства, так і процедуру вчинення конкретних дій, а саме реалізації права наданого громадянам України стосовно створення фермерського господарства.

Таким чином, можна констатувати, що одним із важливих аспектів ролі процедурних норм в аграрному праві є те, що шляхом регулювання відносин, які виникають при створенні і функціонуванні сільськогосподарських товаровиробників, забезпечується реалізація їх прав та обов'язків відповідно до вимог, що чітко викладені у нормах матеріального права. Без процедурних норм матеріальні норми права не можуть бути «включені» до безпосереднього владно-організаційного впливу на вирішальних стадіях правового регулювання [10, с. 37–38].

Тому роль процедурних норм поряд із матеріальними полягає у тому, що вони є основою законності, виступають однією з його передумов.

При цьому, необхідно зауважити, що не тільки неурегульованість порядку діяльності суб'єктів аграрного виробництва, але й відсутність або недостатня чіткість закріплених процедурних норм у цій сфері приводять до різносторонньої правозастосовної практики, нереалізованості прав та обов'язків зазначених суб'єктів.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що значення процедурних норм полягає передусім у забезпеченні реалізації аграрних прав та обов'язків відповідно до приписів матеріальних норм права. У цьому проявляється важливість цих норм. Їх належить розглядати як гарантію реалізації, так і захист прав. Процедурні норми виступають в якості укріплення законності щодо виникнення й розвитку аграрних відносин.

Важливість норм, які регламентують здійснення процедур у рамках матеріального права, є беззаперечною. З огляду на це, в умовах сьогодення, актуальним постає питання щодо прийомів застосування процедурних норм в аграрному праві. Це дасть можливість сільськогосподарським товаровиробникам обирати найбільш правильну процедуру у сфері реалізації своїх прав та дотримання обов'язків.

Список літератури:

1. Чернявська Г. П. Роль процедурних норм у правовому регулюванні процедурних правовідносин у сфері соціального забезпечення / Г. П. Чернявська // Актуальні питання реформування правової системи України : зб. наук. ст. за матеріалами VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 29–30 травня 2009 р.). – Луцьк : Волин. обл. друкарня, 2009. – С. 459–461.
2. Алексеев С. С. Проблемы теории права: в 2-х т. / С. С. Алексеев. – Свердловск : Изд-во Свердловского юрид. ин-та, 1973.
3. Субботенко В. К. Процедурные правоотношения в социальном обеспечении / В. К. Субботенко. – Томск : Изд-во Томск ун-та, 1980. – 196 с.
4. Тарасова В. А. Процедурные правоотношения // Советское право социального обеспечения / В. А. Тарасова / под ред. А. Д. Зайкина. – М., 1982.
5. Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности / М. С. Строгович. – М. : Наука, 1966.
6. Статівка А. М. Процедурні норми в аграрному праві / А. М. Статівка // Підприємництво, госп-во і право. – 2013. – № 5. – С. 47–50.
7. Аграрне право України / В. М. Єрмоленко, О. В. Гафурова, М. В. Гебенюк та ін.; ред. В. М. Єрмоленка. – К., 2010. – 608 с.
8. Скаун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підруч. / О. Ф. Скаун. – Х. : Еспада, 2006. – 776 с.
9. Енгибарян Р. В. Теория государства и права: учеб. пособ. / Р. В. Енгибарян, Ю. К. Краснов. – М. : Юрист, 1999. – 272 с.
10. Галаган И. А. Проблемы общего юридического процесса в советской правовой науке / И. А. Галаган // Процессуальные нормы и отношения в советском праве. – Воронеж, 1985. – 208 с.

Статья посвящена определению роли и значения процедурных норм, принятие которых предопределено объективной потребностью упорядочивания отношений в сфере аграрного права.

Процедурные нормы, роль процедурных норм, значение процедурных норм, аграрное право.

The purpose of this article is to examine the role value of procedural norms and value of procedural norms, which are predetermined by an objective need for the regulation of relations in the sphere of the Agrarian law.

Procedural norms, role of procedural norms, value of procedural norms, agrarian law.

УДК 349.42

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ПАЮВАННЯ МАЙНА КОЛЕКТИВНИХ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВ

О.І. ХОРОШЕВСЬКА, аспірантка¹
Національний університет біоресурсів
і природокористування України

Стаття присвячена аналізу та пошуку шляхів вдосконалення чинного законодавства в сфері паювання майна сільськогосподарських підприємств. Досліджувались, зокрема, принципи, ознаки, види законів та їх класифікація в сфері паювання майна сільськогосподарських підприємств. Значна увага приділяється проблемі удосконалення вітчизняного законодавства в цій сфері, та пристосування його до євро інтеграційних процесів.

Пай, майнова частка (пай), колективне сільськогосподарське підприємство.

За роки незалежності України вітчизняні вчені неодноразово зверталися до проблем вдосконалення законодавства у сфері паювання майна. Суттєвий доробок у розвиток цієї проблеми внесли В.М. Єрмоленко, Т.О. Коваленко та інші, але не вирішеними залишились питання пов'язані з напрямками вдосконалення законодавства в сфері паювання майна. У зв'язку з цим, **метою** цієї статті є аналіз та шляхи вдосконалення чинного законодавства в сфері паювання майна сільськогосподарських підприємств.

Для того, щоб класифікувати законодавство в сфері паювання майна, перш за все, треба звернутись до обліку нормативно правових актів в цієї сфері. Отже, до:

1. Законодавчих актів, вищих за юридичною силою можна віднести:
 - Закон України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» від 14 лютого 1992 р. № 2115- XII;
 - Закон України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 17 липня 1997 р. № 469/97-ВР;
 - Закон України «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» від 10 липня 1996 р. № 290/96;
 - Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектора економіки» від 29 січня 2001 р. № 62;

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.М. Єрмоленко

© Хорошевська О.І., 2014

2. Підзаконних нормативно-правових актів, які приймаються уповноваженими нормотворчими суб'єктами на основі і на виконання законів в галузі паювання майна можна віднести:

- постанова Кабінету Міністрів України «Методика уточнення складу і вартості пайових фондів майна членів колективних сільськогосподарських підприємств» від 28 лютого 2001 р. № 177;

- постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку безоплатної передачі у комунальну власність об'єктів соціальної сфери, житлового фонду, у тому числі незавершеного будівництва, а також внутрішньогосподарських меліоративних систем колективних сільськогосподарських підприємств, що не підлягали паюванню в процесі реорганізації цих підприємств та передані на баланс підприємств- правонаступників» від 13 серпня 2003 р. № 1253;

- наказ Міністерства аграрної політики України «Про затвердження Методики обчислення розмірів індивідуальних майнових паїв членів колективних сільськогосподарських підприємств, у тому числі реорганізованих» від 29 березня 2001 р. № 85;

- наказ Міністерства аграрної політики України «Про затвердження Порядку видачі та обліку Свідоцтва на право власності на майновий пай членів колективного сільськогосподарського підприємства» від 23 березня 2001 р. № 79;

3. До нормативно-правових актів рекомендаційного характеру:

- наказ Міністерства аграрної політики України «Про затвердження Рекомендацій щодо проведення загальних зборів колишніх членів реорганізованого колективного сільськогосподарського підприємства» від 7 лютого 2001 р. № 16;

- наказ Міністерства аграрної політики України «Про затвердження Рекомендацій щодо обчислення трудових внесків членів колективних сільськогосподарських підприємств, у тому числі реорганізованих» від 29 березня 2001 р. № 86;

- наказ Міністерства аграрної політики України «Про затвердження Рекомендацій щодо передачі майна пайового фонду реорганізованого колективного сільськогосподарського підприємства у спільну часткову власність та організація управління таким майном» від 6 квітня 2001 р. № 96;

- наказ Міністерства аграрної політики України «Про затвердження Рекомендацій щодо використання майна, яке перебуває у спільній частковій власності та Тимчасового Положення про фонд відтворення орендованих основних засобів» від 9 квітня 2001 р. № 97;

- наказ Міністерства аграрної політики України «Рекомендації з уточнення вартості майна, що складає пайові фонди членів колективних сільськогосподарських підприємств, у тому числі реорганізованих» від 21 червня 2001 р. № 174;

- наказ Міністерства аграрної політики України «Рекомендації щодо порядку здійснення права спільної часткової власності власниками

майнових паїв колишніх колективних сільськогосподарських підприємств» від 20 травня 2008 р. № 315.

4. До довідково-інформаційних документів в сфері паювання майна можна віднести:

– лист Міністерства аграрної політики України «Щодо використання не витребуваних майнових паїв» від 28 грудня 2004 р. № 37-17-2-16/17836;

– повідомлення Міністерства аграрної політики України «Майновий пай» від 16 червня 2000 р. № 37-25-2-16/5024.

5. До локальних нормативних актів можна віднести:

– рішення вищих статутних органів підприємства.

У сучасних цивілізованих державах є значна кількість нормативних актів, що приймаються різними нормотворчими органами. Нормотворчість не може зупинитися на певному етапі, а весь час перебуває в дії, розвитку в силу динамізму соціальних зв'язків, виникнення нових потреб суспільного життя, котрі потребують правового регулювання. Система права, що постійно змінюється, її розвиток і вдосконалення, прийняття нових нормативних актів, внесення до них змін, скасування старих норм, об'єктивно обумовлює упорядкування всього комплексу чинних нормативних актів, їх укрупнення, приведення у певну науково обґрунтовану систему, видання різного роду збірників і зібрань законодавства. Таку діяльність з приведення нормативних актів у єдину, упорядковану систему називають систематизацією законодавства. Отже, це постійна форма розвитку і упорядкування діючої правової системи [1, с. 249].

Систематизація у сфері паювання майна колективних сільськогосподарських підприємств необхідна, по-перше, для подальшого розвитку законодавства в цієї сфері. Аналіз і оброблення чинних нормативних актів в сфері паювання майна, групування правових приписів за певною схемою, створення внутрішньо єдиної системи актів є необхідною умовою ефективності нормотворчої діяльності, сприятиме усуненню прогалин та суперечностей у чинному законодавстві. По-друге, вона забезпечує зручні умови при реалізації права на майновий пай, можливість оперативно знаходити і вірно тлумачити усі потрібні норми пов'язані з паюванням та перепаюванням майна. Крім того, систематизація є необхідною передумовою цілеспрямованого і ефективного удосконалення законодавчого масиву, правового виховання, наукових досліджень. Сьогодні в Україні темпи нормотворчої і, насамперед, законодавчої діяльності як ніколи дуже високі. Проте, якщо нині не займатися упорядкуванням чинної нормативної бази в сфері паювання майна, в майбутньому виникнуть великі труднощі стосовно знаходження і використання чинних норм прав. Справа ускладнюється і тим, що при створенні практично нової системи, необхідно терміново вирішити долю формально чинних в країні нормативних актів в сфері паювання майна та їх частин, які повністю або частково суперечить новим нормативним рішенням або безнадійно застаріли [2]. Здійснення систематизації законодавства в сфері паювання майна дуже важливе, насамперед, для встановлення і усунення дефектів

законодавства, для підвищення ефективності законодавства та поліпшення інформаційного впливу права на правосвідомість його суб'єктів, для того, щоб забезпечити зручне користування законодавчим масивом та сприяти вивченню та дослідженню законодавства. Для того, щоб здійснити систематизацію в сфері паювання майна сільськогосподарських підприємств можна використовувати два відомих способи систематизації: інкорпорацію та кодифікацію [3, с. 255]. З часом у будь-якій розвинутій правовій системі утворюється значна кількість (інколи десятки і сотні) нормативних актів, що мають один і той же предмет регулювання. Приписи таких актів часто повторюються, а інколи містять явні суперечності. Роботу зі створення якісної системи законодавства в аграрній сфері та суттєвого оновлення всіх основних сфер регулювання необхідно проводити таким чином, щоб у майбутньому не виникала проблема множинності нормативних актів з цього питання. Якщо нормативні акти, які є в даній сфері, об'єднати повністю або частково у різного роду збірники чи зібрання у певному порядку (хронологічному, алфавітному, системно-предметному), можливо досягти певної систематизації, це допоможе зробити більш зручнішим їх використання науковцями, а також як побічний ефект, ці збірники будуть у нагоді для навчання студентів у вищих юридичних навчальних закладах країни. Особливість застосування цього методу систематизації в тому, що будь-які зміни у змісті актів, поміщених у збірники, звичайно, не будуть вноситись і зміст правового регулювання по суті залишиться незмінним. Саме це і може стати першим кроком в систематизації. Таким чином, держава повинна здійснити офіційну інкорпорацію від свого імені і за дорученням або з дозволу правового органу (органів), який затверджує або іншим способом офіційно схвалює підготовлені зібрання (зводи). Таке зібрання (звід) буде мати офіційний характер та прирівняється до офіційних джерел, але, як відомо, від перестановки місць доданків сума не змінюється. Як би ми не інкорпоровували законодавство, суть його не зміниться. Звідси, ефективність інкорпорації в сфері паювання майна майже нульова. На нашу думку, найефективніший спосіб покращення законодавства в сфері паювання майна, як і взагалі в сфері аграрних відносин, це кодифікація. Найголовнішою задачею є об'єднати і систематизувати усталені чинні норми, а також переробити їх зміст, викласти нормативні приписи внутрішньо узгодженими, щоб забезпечувалася максимальна повнота регулювання відповідної сфери відносин. Це форма вдосконалення законодавства по суті, і її результатом є новий зведений законодавчий акт стабільного змісту (кодекс, положення, статут тощо), що заміняє раніше чинні нормативні акти з даного питання. По-перше, необхідним є прийняття аграрного кодексу, який врегулює найбільш важливі, принципові питання в аграрній сфері, який визначить нормативні основи паювання в окремому розділі, паювання майна в окремому підрозділі, який повинен так і називатись «Паювання майна». Як підсумок вдосконалення законодавства, аграрний кодекс становитиме зведений акт, упорядковану сукупність взаємозалежних приписів та стане

єдиним, внутрішньо пов'язаним документом, що включає в себе усі питання, пов'язані з аграрною сферою. Аграрний Кодекс стане оптимальним варіантом узагальнення і систематизації законодавства за цим напрямом [4, с. 97].

У зв'язку з втратою чинності деяких положень, які регламентують правовий стан в сфері паювання майна сільськогосподарських підприємств, а саме наказу Міністерства аграрної політики України «Про затвердження Порядку розподілу та використання майна реорганізованих колективних сільськогосподарських підприємств» від 14 березня 2001 р. № 62, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 4 квітня 2001 р. за № 305/5496, та наказу Міністерства аграрної політики України «Про затвердження Порядку оформлення правонаступництва за зобов'язаннями реорганізованих колективних сільськогосподарських підприємств» від 14 березня 2001 р. № 63, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 4 квітня 2001 р. за № 306/5497, необхідним стає прийняття або нових наказів які б регулювали ці питання, або включення їх до новостворюваного кодексу який пропонується окремого розділу, який би включив в себе питання.

Сучасна ситуація, яка створилась в Україні, є не простою ми переживаємо перехідний період та не маємо досить повного законодавчого масиву в сфері паювання майна. Тому на перший план для нашої Держави повинна вийти не тільки кількість нормативно-правових актів в сфері паювання майна колективних сільськогосподарських підприємств, а й їх якість. Таким чином, вдосконалення законодавства як у сфері паювання майна, так і в інших сферах аграрних відносин має бути постійним процесом, а не одноразовим заходом. Отже, в майбутньому законодавство України має бути досконалим і за змістом і за формою.

Актуальним залишається процес гармонізації національного законодавства з міжнародним правом, що і є певною мірою програмою подальшого розвитку системи законодавства України в умовах підписання Україною асоціації з Радою Європи. Наша країна прийняла на себе певні зобов'язання, щодо змісту національного законодавства і його інтеграції з законодавством європейських країн. Сьогодні міжнародне право набуло значного впливу на розвиток національного законодавства. Однак, це не повинно бути «сліпим» запозиченням та перенесенням зарубіжних концепцій і норм на вітчизняне законодавство. Такий процес потребує врахування особливостей та специфіки законодавчої діяльності, наукового підходу до розв'язання актуальних проблем правового регулювання. Необхідно враховувати також, що процес паювання взагалі є унікальним, і майже не де в історії іноземних держав (не враховуючи країни які були частиною Радянського Союзу) не зустрічається. Таким чином, дуже важко набути досвід там де його нема. Реформування чинного законодавства в цій галузі повинно бути професійним та змістовним, спрямованим на створення та забезпечення ефективного механізму правового регулювання. Лише такий підхід забезпечить формування права як найвищої

культурної цінності суспільства. А законодавство буде єдиним та дієвим [5, с. 33].

Підсумовуючи вищенаведене резюмуємо, що законодавство в сфері паювання майна, є не систематизованим. Відсутність чітко визначеного нормативно-правового акта, який би регулював відносини в даній сфері, спричиняє чимало перешкод на шляху реалізації прав на майнову (частку) пай, а ті нормативно-правові акти та підзаконні нормативно-правові акти які, має Українське законодавство, не в змозі врегулювати відносини у цій сфері та навіть іноді суперечать нормам взагалі.

Необхідність прийняття Аграрного кодексу продиктована ситуацією, що склалася на сьогодні в аграрній сфері, а насамперед в сфері паювання майна. Крім того, новий кодекс, нарешті, об'єднає усі напрацювання, надасть змогу систематизувати всі положення в один нормативно-правовий акт. З огляду на ці проблемні моменти сільськогосподарські підприємства отримають чітко зведений акт, в загальній частині якого, буде виділене законодавство присвячене паюванню майна колективних сільськогосподарських підприємств. Розділ присвячений паюванню, буде містити в собі підрозділ, який, в свою чергу, буде містити усі положення щодо паювання майна, зокрема, одним із таких варіантів може бути підрозділ який стосується паювання землі. Суть такої систематизації аграрного законодавства полягає в тому, що завдяки використанню одного кодифікованого акта за умови втрати чинності старих положень в сфері паювання стане можливим ліквідувати колізії в законодавстві в цієї галузі. З появою Аграрного кодексу буде створена концептуальна можливість удосконалити законодавство для суб'єктів господарювання, а це, в свою чергу, дасть змогу покращити їх діяльність. Прийняття кодексу не передбачає додаткових витрат з Державного бюджету та місцевих бюджетів, але створення кодексу вимагає участі вчених, фахівців в цій галузі та значних розумових затрат. Треба брати до уваги, що це дуже складна процедура, отже висловлюємо думку, що на сучасному етапі можливо обмежитися так званою малою кодифікацією та прийняти спеціальний Закон України «Про паювання майна в сільськогосподарських підприємствах».

Список літератури:

1. Лазарев В.В. Теория государства и права : Учебник / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – М., 1998. – 448 с.
2. Медведчук В. Питання ефективності чинного законодавства / В. Медведчук // Право України. – 1998. – № 6. – С. 69–72.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Енциклопедичний курс : Підручник / О.Ф. Скакун. – Х. : Еспада, 2006.
4. Рабінович П.М. Основи загальної держави і права / П.М. Рабінович. – К. : Наука, 1994. – 236 с.
5. Шмельова Г. Юридичні засоби удосконалення змісту і форми законодавства / Г. Шмельова // Концепції розвитку законодавства України : матеріали науково-практичної конференції. – К., 1996. – 508 с.

Статья посвящена анализу и поиску путей совершенствования действующего законодательства в сфере дележки имущества сельскохозяйственных предприятий.

Пай, имущественная доля (пай), коллективное сельскохозяйственное предприятие.

Article is devoted to the analysis and searching for ways to improve the current legislation in the sphere of division of property of agricultural enterprises.

Unit, property (share), collective agricultural enterprises.

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.6:636:57

ПРАВОВІДНОСИНИ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ БІОЛОГІЧНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ТВАРИННИЦТВІ

**О.Ю. ПІДДУБНИЙ, кандидат юридичних наук, доцент,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

Стаття містить дослідження правових засад використання біотехнологій у тваринництві, юридичних обмежень і заборон, що повинні діяти під час цього, а також перспектив розвитку правової бази використання біотехнологій у тваринництві у зв'язку з тенденцією до значного розширення форм і методів такого використання в розвинених країнах світу.

Біологічні технології, сільськогосподарське тваринництво, тваринна біотехнологія, правовідносини з використання біотехнологій.

На сучасному етапі розвитку біологічної науки об'єктами найбільшої суспільної уваги здебільшого стають різного роду продукти генної інженерії, такі як генетично змінені рослини, з якими пов'язуються численні виклики і небезпеки для людини та довкілля, але відмічаються й певні переваги, адже, врешті-решт, розробка таких рослин здійснюється задля отримання позитивного ефекту.

Іншою проблемою, що привертає увагу науковців – юристів, є потенційна можливість клонування людини. Слід зазначити, що обидві згадані проблеми знаходять своє поетапне вирішення як в науковому дискурсі, так і в сфері законодавчого регулювання у різних країнах.

Проте між цими двома важливими темами дещо поза увагою залишається значно менш юридично досліджена, ніж біотехнологія в рослинництві, і значно більш здійснена, а подекуди і здійснена, ніж клонування, тема розвитку біологічних технологій з використанням тварин та її суспільно-юридичне відображення й регулювання.

У вітчизняній правовій думці вже сформовано передумови дослідження біотехнологій, як способу використання природних ресурсів. Зокрема, дослідження В. Андрейцева, Г. Балюк, С. Гавриша, В. Єрмоленка, А. Гетьмана, І. Каракаша, О. Колбасова, В. Костицького, М. Краснової, О. Крассова, Н. Малишевої, М. Малишка, В. Мунтяна, В. Семчика, Н. Тітової, В. Уркевича, Ю. Шемшученка, М. Шульги дають нам уявлення про загальні засади правового регулювання природокорис-

тування, раціонального використання природних ресурсів, їх збереження і відтворення, застосування технологічних інновацій у сільськогосподарській сфері.

На даний час загальна тематика біотехнологій як екологічно небезпечного фактору досліджена такими вченими юристами, як : Н. Білан, Л. Бондар Г. Бистров, І. Гиренко, О. Грибко, В. Завгородня, А.Йойриш, Ю. Краснова, О. Красовський, Т. Короткий, В. Курзова, В.Курило, В. Лозо, М. Медведєва, Н. Мельничук, Ю. Разметаєва, Р. Стефанчук, В. Третьякова, Ю. Храмова, Г. Чеботарьова, К. Шахбазян та іншими.

Проте спеціальної уваги правовому регулюванню застосування біотехнологій у тваринництві, суспільним наслідкам цього явища, тим заборонам і обмеженням, які повинні бути законодавчо встановлені в даній сфері, приділено не було. Разом із тим неконтрольовані експерименти і використання біотехнологічних методів можуть поставити під загрозу життя та здоров'я людей з огляду на можливість поширення хвороб, спільних для людей і тварин, перенесення небезпечних факторів на людину в ході використання біологічного матеріалу генетично-модифікованих тварин у медицині тощо.

Дотримуючись поділу на галузі суспільної діяльності, а саме: виділення в сільському господарстві підгалузей тваринництва і рослинництва, слід розглянути біотехнології як сукупність методів, що удосконалюють використання тварин для потреб людини.

Насамперед зазначимо, що в сучасних умовах поняття «тваринництво» набуває нового змісту, оскільки існує традиційне тваринництво, зосереджене в межах поняття «сільське господарство», яке полягає у вдосконаленні й вирощуванні порід тварин, корисних для людини, і в основному стосується сільськогосподарської діяльності. Водночас існує широка сфера застосування біологічних процесів тварин, їх відтворення, прискорення, зміни та удосконалення, результати чого використовуються в медицині, фармацевтиці, виробництві косметичних засобів, промисловості та ін., і вже доволі віддалено стосуються сільського господарства..

Для цілей даного дослідження пропонується розуміти тваринництво як весь комплекс відносин, пов'язаних з виведенням, відтворенням та використанням тварин для потреб людини, проте головним чином – для виробництва сільськогосподарської продукції, оскільки інші види діяльності щодо використання тварин, такі як біологічні технології, спрямовані в інші сфери, наприклад, охорону здоров'я, поки що не окреслені як предмет більш-менш чіткого правового регулювання. Використання тварин, що не належать до сільського господарства, традиційно охоплюється законодавством України про тваринний світ. Що ж стосується домашніх тварин, які утримуються з естетичною, культурною й виховною метою, правові засоби регулювання обмежуються такими, як цивілістична модель права власності та певний захист тварин від жорстокого поводження, хоча в цій сфері використання тварин біотехнологія також може породити певні проблеми й виклики, адже всі прикладні наукові розробки орієнтовані передусім на споживача.

З точки зору вивчення правовідносин у сфері біотехнологій і біотехнологічне рослинництво, і біотехнологічне тваринництво є теоретично дуже схожою діяльністю, спрямованою до однієї мети – на відміну від розглянутих вище комплексів правовідносин із застосування біотехнологій в медицині і виробництві готових продуктів харчування, тут має йтися про біотехнологічні методи удосконалення виробництва сирової продукції сільського господарства і сільськогосподарської сировини, інакше кажучи, про сільськогосподарську біотехнологію.

Проте на даний момент існує розподіл живої природи на тваринний і рослинний світи, і навіть вивчаючи певні особливості застосування біологічних технологій, які свідчать про те, що ця межа вже не видається такою нездоланною, слід вести мову про тваринництво, тваринну біотехнологію і певною мірою аквакультуру [1].

Як зазначається в спеціальній літературі, тваринний світ за своїми біологічними та екологічними ознаками є складовою навколишнього природного середовища, зокрема біологічного різноманіття [8, с. 455].

Автор уже констатував, що біологічне різноманіття – це не що інше, як характеристика універсального біологічного ресурсу, його певний параметр, адже всі живі істоти пов'язані одними законами розвитку, складаються із одних біологічних «молекул», закодованих за одним і тим самим принципом.

Якщо й надалі дотримуватись висунутої концепції універсального біологічного ресурсу, можна зазначити, що усі види біотехнології мають спільні матеріальні засади, що полягають у наборі інструментарію для перетворення та змінення біологічних процесів, і спільний вихідний матеріал – властивості живого до мінливості й відтворення, здатності продовжуватись у часі, яка, власне, і називається життям.

Сучасні біологічні технології мають безліч переваг і корисних суспільних наслідків, адже це не набір абстрактних трюків, а галузь біологічної науки, спрямована на якнайповніше задоволення потреб людини у сфері використання тварин.

Західні дослідники стверджують, що використання біотехнологій у тваринництві зумовлює прогрес у чотирьох сферах – покращення здоров'я тварин, поліпшення тваринної продукції, переваги у галузі охорони навколишнього природного середовища, прогрес у розвитку здоров'я людини. Біотехнології в тваринництві використовуються щодо всіх тварин – худоби, риби, комах, домашніх та лабораторних тварин та зводяться в цілому до трьох видів технологій – геноміки, клонування й генетичної інженерії.

Не зайвим було б зазначити, що сам термін «біотехнологія» з'явився вперше у тваринництві. Так, у 1917 р. угорським інженером Карлом Ерекі цей термін було вжито для опису процесу великомасштабного вирощування свиней з використанням цукрових буряків. За визначенням Карла Ерекі, біотехнологія – це всі види робіт, при яких із сировинних матеріалів за допомогою живих організмів виробляються ті чи інші продукти [9, с. 5].

У сучасному розумінні, звичайно, це визначення є набагато ширшим, і включає в себе не тільки отримання продуктів у вигляді споживчих товарів, а й використання різного роду біологічних процесів, і їх моніторинг, і розробку нових порід тварин з метою прогресу у чотирьох вищезазначених сферах.

Отриманий доступ до генома свійських тварин робить можливою ідентифікацію індивідуальних генів і протеїнів, що відповідають за комерційно і економічно важливі функції – усе від нарощування м'язів і жиру до стійкості до хвороб та репродуктивних здатностей.

В основному геноміка в тваринництві полягає у використанні генетичних технологій тестування та виявлення особливостей свійських тварин. Навіть незначні варіації в генетичному коді тварини можуть значно вплинути на її цінність для забою, використання або репродукції. Діагностичні методи, що включають застосування біотехнологій, поліпшують ефективність управління ресурсами, підвищують здоров'я тварин та якість продуктів харчування. Традиційно рішення щодо, забою або репродукції тварини вирішувались в результаті наочних спостережень, але генетичні методи діагностики значно покращують та здешевлюють процес селекції тварин. Варто підкреслити, що геномні біотехнології не пов'язані із втручанням в геном тварин, його модифікацією, а лише є методами спостереження й діагностики, які мають змогу розвинути швидше і краще той потенціал, що закладений в геномі тварин. І сама здатність до такого розвитку нібито підказує, що і це є частиною великого замислу, і що це знаряддя дається людині в руки також з певною метою.

Клонування свійських тварин є останнім досягненням у багато тисячолітній практиці селекції тварин. Клонування не змінює генетичного коду тварин та надає тваринницьким господарствам можливість відтворювати генетично ідентичну копію існуючої тварини.

Генетична інженерія є засобом зміни генома тварин та найновішим напрямом у тваринній біотехнології. Трансгенна тварина містить фрагменти генетичного коду інших істот, додані до її ДНК. Трансгенні технології можуть покращити харчову цінність тваринних продуктів, підвищити продуктивність тваринництва, що є критичним моментом з огляду на зростання народонаселення. Генетично інженерні технології здатні знизити смертність тварин, зменшити витрати на ветеринарне обслуговування. Технології також можуть зменшити шкоду для навколишнього природного середовища. Так, наприклад, запатентований винахід «The EnviroPig» – в буквальному перекладі «природно-середовищна свиня» значно знижує рівень забруднення середовища фосфором.

Інший біотехнологічний напрям у тваринництві полягає у використанні генетичнозмінених тварин для виробництва ліків, що сприймаються імунною системою людини. До цього ж напрямку належить вирощування органів, придатних для трансплантації в людський організм, процес, що отримав назву «ксенотрансплантація».

Більшість із перелічених технологій використовується на свійських тваринах, що мінімізує ризик забруднення природного живого світу, проте не виключає його [1].

Певним чином до використання біотехнологій у тваринництві можна віднести й біотехнологічні методи вирощування водних живих організмів, що відомі нині під назвою аквакультури. На сьогоднішній день використання біотехнологічних процесів при комплексній переробці водних біоресурсів дає змогу створювати нові види харчових, кормових, медичних, косметичних і технічних продуктів. Серед них особливу роль відіграють функціональні харчові продукти та біологічно-активні добавки (БАД) із нерибних об'єктів промислу та відходів від виробництва харчової продукції [2, с. 163].

Крім перелічених проблем розгляду біотехнологій у тваринництві як цілісного предмета правового регулювання, існує також ще одна проблема конвергенції біотехнологій [6, с. 106], а саме і застосування біотехнологічних складових, одержаних у рослинницькій галузі під час вигодівлі худоби, а також використання ветеринарних препаратів, що мають у собі живі змінені організми, або матеріал, одержаний від них, що в кінцевому рахунку може вплинути на толерантність тварин до хвороб, опосередковано посприяти мутаціям, які можуть призвести до утворення нових видів або штамів хвороботворних мікроорганізмів, спільних для тварин та людини.

Це – ще одне зайве підтвердження тому, що поняття сфери біотехнологій можна поділити на окремі галузі лише умовно, в межах традиційного галузевого розподілу діяльності людини, який вже вкорінений у законодавство і практику державного управління. Насправді ж застосування біотехнологій в одній сфері діяльності може потягти за собою наслідки абсолютно для іншої галузі, як це бачимо з наведеного прикладу. Отже, і вивчення правової дійсності у сфері біотехнологій, і правове регулювання не повинно замикатись на ту чи іншу галузь, або, принаймні, повинно будуватись навколо певного центрального законодавчого акта, що містить принципи і загальні засади регулювання правовідносин у сфері біотехнологій в цілому.

У Російській Федерації з 1 жовтня 2002 р. корми для сільсько-господарських тварин, одержані з генетичномодифікованих організмів підлягають державній реєстрації [11, с. 70], що певним чином запобігає появі абсолютно непридатних для годівлі речовин, а також у разі негативних наслідків для споживача, дає змогу принаймні встановити джерело біологічного забруднення.

В ЄС так звана «система швидкого реагування», запроваджена в рамках Директиви Ради № 92/59 від 29 червня 1992 р. про загальну безпеку товарів, охоплює харчові продукти і промислові товари, але не включає корми для тварин, хоча, як зазначається, останні кризи із харчовими продуктами продемонстрували необхідність створення удосконаленої та розширеної системи швидкого реагування, яка б охоплювала харчові продукти і корми для тварин [7, с. 132]. Прикладом

такої прикрої помилки є так званий «діоксиновий скандал». «Слідів неприємного враження, про яке говорить Штрубенхофф, не треба довго шукати. У липневому номері журналу «Schrott und Korn», який безоплатно розповсюджується у продовольчих магазинах Німеччини, написано так: «Забруднена діоксином кукурудза з України... потрапила... до німецьких фермерів». Про те, що це не доведено – жодного слова [4].

Отже, проблема правового регулювання біотехнологічних відносин у тваринництві полягає, по-перше, у складності відмежування таких відносин від застосування біотехнологій у інших галузях господарства, що зумовлює повернення до поняття сфери біотехнологій як сукупності суспільних відносин, які складаються щодо розробки й використання біотехнологій в усіх існуючих і можливих напрямках їх застосування.

Крім того, навіть у межах рослинницької галузі проблематика, яка вирішується в законодавстві, є досить однобічною, і в основному полягає у вирішенні питання проте, дозволяти чи забороняти використання результатів біотехнологій. А якщо забороняти, то наскільки суворо і скільки ще створити різних наглядових органів з боротьби з продуктами біотехнологій.

Вочевидь, це викликано нерозумінням до кінця специфіки продуктів біотехнології, в тому числі генної інженерії, оскільки боротьба з ними ведеться як з певним явищем, що неначе поширюється саме собою. Насправді це зовсім не так, кожний біотехнологічний винахід – це цілком комерційний продукт, над винайденням якого працювали талановиті вчені, в який інвестовано значні кошти. Отже він не може поширюватись «повзком», а має свого оригінатора (винахідника), комерційне найменування, документацію і результати випробувань у країні походження, дилерську мережу, пакування, маркування тощо. Це надто високотехнологічний продукт, щоб відвантажуватись лопатою на задньому дворі.

Саме тому держава, маючи для цього певні ресурси, повинна, по-перше, встановити чітку схему, модель, за якою поширюються біотехнології, від ідеї або гіпотези до комерційного використання того чи іншого продукту. І чим скоріше це відбудеться, тим більш готовим виявиться суспільство до збільшення потоку біотехнологічних продуктів, адже методика розробки тих же ГМО є відомою, компоненти і обладнання стають все більш легкодоступними. І те, на що раніше корпорації витрачали роки і мільйони доларів, стає під силу невеличким колективам а то й поодиноким науковцям в усьому світі.

На даний час усталена концепція природоресурсного права України містить окреме розуміння тваринного, рослинного світу і лісу як природних ресурсів [5, с. 68–79]. Тваринний світ з точки зору контролю за його використанням розподіляється на декілька видів, зокрема, і контроль в сфері використання об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях [8, с. 466].

Як зазначає В.Ю. Уркевич, специфічними об'єктами аграрних правовідносин виступають сільськогосподарські тварини, птиця, бджоли тощо, проте найбільш специфічним, особливим серед об'єктів аграрних

правовідносин він бачить сільськогосподарську продукцію, що її як об'єкт внутрішніх правовідносин визначає як продукцію (рослинницьку, тваринницьку й рибницьку), яка виробляється (виросщується) внаслідок дії біологічних процесів її вирощування, має природне походження від землі та (або) від живих біологічних організмів [10, с. 418].

Важливим у цьому питанні є визначення того, які саме тварини виступають об'єктами правовідносин у сфері біотехнологій. Виключно свійські, сільськогосподарські тварини, чи тваринний компонент біологічного різноманіття в цілому, або ж тваринний світ?

На нашу думку, існуючий поділ тваринного світу на власне світ диких тварин і сільськогосподарських тварин давно вже втратив свій юридичний сенс, адже головним чинником віднесення сільськогосподарських тварин до числа таких був факт їх використання у виробництві сільськогосподарської продукції, що є основним змістом аграрної діяльності, і тут дуже легко було здійснити цей розподіл.

З точки зору використання біотехнології використовуватись може у весь тваринний компонент біологічного різноманіття, і наслідки також можуть впливати на весь екологічний баланс тваринного світу. Тому й теоретичне визначення даних правовідносин має формулюватись як правовідносини щодо використання тваринних біоресурсів у сфері біотехнологій.

Водночас у аграрних правовідносин і правовідносин у сфері біотехнологій є дещо спільне. Зокрема, саме використання біологічних процесів, про які зазначає В.Ю. Уркевич, відбувається і у біотехнологічній діяльності, а отже, необхідний пошук певних критеріїв, згідно з якими можливим буде відмежування використання тварин у сільському господарстві, використання тваринного світу як природного ресурсу, передбаченого законодавством України, і використання тваринних біологічних ресурсів у процесі розробки і отримання продуктів біотехнологій.

Отже, за предметом правовідносин у сільському господарстві використовуються свійські тварини, спеціально виведені методами традиційної селекції та штучного відбору, подібними до природного відбору, що відбувається у вільних умовах, і призначені для отримання на їх основі сільськогосподарської продукції з використанням біологічних процесів, властивих їм іманентно – росту, розмноження, функціонування залоз та ін. У правовідносинах щодо використання тваринного світу, як природного ресурсу, предметом буде вилучення корисних властивостей тварин у стані природної волі або напіввільних умовах, знову ж таки, з наявністю певного матеріального результату.

На противагу цьому правовідносини у сфері біотехнологій передбачають матеріальних результат у вигляді кілограмів, тон, літрів, туш та ін. лише як опосередкований результат, первинним же предметом є наявність нового, не властивого звичайним природним умовам методу перетворення живого, який може бути відтворений багаторазово, на постійній основі, предметом використання в якому є не матеріальне втілення тваринного світу у вигаді особин, їх органів, тканин і продуктів,

що вони виробляють, самі їх базові біологічні властивості, універсальний біологічний ресурс у формі тваринного біорізноманіття, які допомагають здійснювати відповідні перетворення і удосконалення, результати яких можуть використовуватись як у виробництві продукції сільського господарства традиційними методами, так і в будь-яких інших сферах людської діяльності, включаючи охорону здоров'я, охорону навколишнього природного середовища та ін.

Важливо зазначити, що всі ці правовідносини знаходяться у стані певної конвергенції або взаємопов'язані як стадії одного процесу, оскільки за впровадженням біотехнологій у практику слідує їх тиражування і масове виробництво у сільському господарстві. Аналогічних наслідків для дикої природи поки що не передбачається, але згодом ця модель може використовуватись для відновлення зниклих елементів біологічного різноманіття у природних умовах.

Отже, при правовому регулюванні біотехнологій у тваринництві слід відштовхуватись не від небезпек і загроз, хоча не можна відкидати це повністю, а концентруватись на тих перевагах, які несе в собі мета розробки біотехнологій у тваринництві – покращення здоров'я тварин, що безперечно, підвищує продуктивність сільськогосподарського тваринництва і знижує ветеринарні витрати; покращення якості тваринної продукції, а саме: її смакових якостей, здатності до швидкого збільшення ваги тваринами, підвищення продуктивності молочної худоби; переваги у сфері охорони навколишнього середовища, що полягають у зменшенні навантаження на навколишнє природне середовище, яке викликане сільськогосподарською діяльністю – однією з найбільших джерел екологічного забруднення у світі; покращення здоров'я людини за рахунок новітніх досліджень, у тому числі штучного вирощування людських органів і клітин на організмі тварини, та деяких інших технологіях, що межують вже із застосуванням біотехнологій у медицині.

Такий взаємозв'язок зайвий раз доводить, що розгляд застосування біологічних технологій у правовій площині повинен носити комплексний характер, з урахуванням взаємопроникнення і конвергенції різних сфер застосування біотехнологій.

З точки зору правового регулювання підставно виділяти тваринну біотехнологію залежно від її мети і здійснювати регулювання різними методами та засобами, встановлювати різні ступені й рівні безпеки, залежно від того, якою є кінцева мета тих чи інших біотехнологічних методів. Якщо має місце спрямованість на покращення здоров'я людини, то такі правовідносини мають регулюватись правовими засобами антропоохоронного права. Відповідні інновації у охороні навколишнього середовища мають бути оформлені як об'єкти права охорони довкілля, а біотехнологічні методи, спрямовані на підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва, повинні регулюватись аграрно-правовими засобами.

Список літератури:

1. Guide to biotechnnology – 2008 Editors Roxannnna Guilford-blake, Debbie Stricklannd : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bio.org/speeches/pubs/er/>
2. Андрюхина Е.Н. Водные биологические ресурсы – перспективное сырье для пищевой и морской биотехнологии / Е.Н. Андрюхина, Л.С. Абрамова, В.В. Гершунская // Материалы VI Московского международного конгресса, ч. 2 (г. Москва, 21–25 марта, 2011 г.). – М. : ЗАО «Экспо-биохим-технологии», РХТУ имени Д.И. Менделеева, 2011. – 544 с.
3. Буркат В.П. Сучасна біотехнологія у тваринництві / В.П. Буркат, С.В. Ковтун // Біотехнологія. – 2008. – № 3. – Т.1. – С. 7–11.
4. Гончаренко Р. Чи зможе Україна нагодувати світ? / Роман Гончаренко // Німецька хвиля. – 2010. – 20 липня : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dw.de/>
5. Каракаш І.І. Природноресурсове право України : навч.-метод. посіб. / І.І. Каракаш. – Одеса : Фенікс, 2012 – 232 с.
6. Піддубний О.Ю. Проблематика правового регулювання застосування біотехнологій у тваринництві / О.Ю. Піддубний // Правові проблеми зміцнення Української державності: Матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (м. Одеса, Україна, 29–30 листопада 2011 р.) : у 2 ч. – Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2011. – Ч. 1. – С. 106–107.
7. Правове регулювання безпеки харчування в Європейському союзі та в Україні / за ред. докт. юрид. наук М.І. Іншина. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 304 с.
8. Правові форми екологічного контролю : навч. посіб. / Краснова М.В., Позняк Е.В., Коваленко Т.П. та ін. (за ред. Красної М.В.). – К. : Алерта, 2012. – 760 с.
9. Россіхін В.В. Биотехнология – введение в науку будущего / В.В. Россіхін. – Х., 2005. – 288 с.
10. Уркевич В.Ю. Проблемы теории аграрных правоотношений : моногр. / В.Ю. Уркевич. – Х. : Харків юридичний, 2007. – 496 с.
11. Храмова Ю.Р. Генно-инженерные достижения в аспекте эколого-правовой проблематики / Ю.Р. Храмова // Юридический мир. – 2003. – № 3. – С. 66–74.

Статья содержит исследование правовых основ использования биотехнологий в животноводстве, юридических ограничений и запретов, которые должны действовать во время такого использования, а так же перспектив развития правовой базы использования биотехнологий в животноводстве в связи с тенденцией к значительному расширению форм и методов такого использования в развитых странах мира.

Биологические технологии, сельскохозяйственное животноводство, животная биотехнология, правоотношения по использованию биотехнологий.

The article contains a study on the legal bases for the use of biotechnology in animal husbandry, legal limitations and restrictions that must operate during such use, as well as prospects for the development of the legal basis for the use of biotechnology in livestock due to the trend to a significant expansion of the forms and methods of use in the developed world.

Biological technology, agricultural animal husbandry, animal biotechnology, relationship on the use of biotechnology.

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.6:636:57

ПРАВОВІДНОСИНИ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ БІОЛОГІЧНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ТВАРИННИЦТВІ

**О.Ю. ПІДДУБНИЙ, кандидат юридичних наук, доцент,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

Стаття містить дослідження правових засад використання біотехнологій у тваринництві, юридичних обмежень і заборон, що повинні діяти під час цього, а також перспектив розвитку правової бази використання біотехнологій у тваринництві у зв'язку з тенденцією до значного розширення форм і методів такого використання в розвинених країнах світу.

Біологічні технології, сільськогосподарське тваринництво, тваринна біотехнологія, правовідносини з використання біотехнологій.

На сучасному етапі розвитку біологічної науки об'єктами найбільшої суспільної уваги здебільшого стають різного роду продукти генної інженерії, такі як генетично змінені рослини, з якими пов'язуються численні виклики і небезпеки для людини та довкілля, але відмічаються й певні переваги, адже, врешті-решт, розробка таких рослин здійснюється задля отримання позитивного ефекту.

Іншою проблемою, що привертає увагу науковців – юристів, є потенційна можливість клонування людини. Слід зазначити, що обидві згадані проблеми знаходять своє поетапне вирішення як в науковому дискурсі, так і в сфері законодавчого регулювання у різних країнах.

Проте між цими двома важливими темами дещо поза увагою залишається значно менш юридично досліджена, ніж біотехнологія в рослинництві, і значно більш здійснена, а подекуди і здійснена, ніж клонування, тема розвитку біологічних технологій з використанням тварин та її суспільно-юридичне відображення й регулювання.

У вітчизняній правовій думці вже сформовано передумови дослідження біотехнологій, як способу використання природних ресурсів. Зокрема, дослідження В. Андрейцева, Г. Балюк, С. Гавриша, В. Єрмоленка, А. Гетьмана, І. Каракаша, О. Колбасова, В. Костицького, М. Краснової, О. Крассова, Н. Малишевої, М. Малишка, В. Мунтяна, В. Семчика, Н. Тітової, В. Уркевича, Ю. Шемшученка, М. Шульги дають нам уявлення про загальні засади правового регулювання природокорис-

тування, раціонального використання природних ресурсів, їх збереження і відтворення, застосування технологічних інновацій у сільськогосподарській сфері.

На даний час загальна тематика біотехнологій як екологічно небезпечного фактору досліджена такими вченими юристами, як : Н. Білан, Л. Бондар Г. Бистров, І. Гиренко, О. Грибко, В. Завгородня, А.Йойриш, Ю. Краснова, О. Красовський, Т. Короткий, В. Курзова, В.Курило, В. Лозо, М. Медведєва, Н. Мельничук, Ю. Разметаєва, Р. Стефанчук, В. Третьякова, Ю. Храмова, Г. Чеботарьова, К. Шахбазян та іншими.

Проте спеціальної уваги правовому регулюванню застосування біотехнологій у тваринництві, суспільним наслідкам цього явища, тим заборонам і обмеженням, які повинні бути законодавчо встановлені в даній сфері, приділено не було. Разом із тим неконтрольовані експерименти і використання біотехнологічних методів можуть поставити під загрозу життя та здоров'я людей з огляду на можливість поширення хвороб, спільних для людей і тварин, перенесення небезпечних факторів на людину в ході використання біологічного матеріалу генетично-модифікованих тварин у медицині тощо.

Дотримуючись поділу на галузі суспільної діяльності, а саме: виділення в сільському господарстві підгалузей тваринництва і рослинництва, слід розглянути біотехнології як сукупність методів, що удосконалюють використання тварин для потреб людини.

Насамперед зазначимо, що в сучасних умовах поняття «тваринництво» набуває нового змісту, оскільки існує традиційне тваринництво, зосереджене в межах поняття «сільське господарство», яке полягає у вдосконаленні й вирощуванні порід тварин, корисних для людини, і в основному стосується сільськогосподарської діяльності. Водночас існує широка сфера застосування біологічних процесів тварин, їх відтворення, прискорення, зміни та удосконалення, результати чого використовуються в медицині, фармацевтиці, виробництві косметичних засобів, промисловості та ін., і вже доволі віддалено стосуються сільського господарства..

Для цілей даного дослідження пропонується розуміти тваринництво як весь комплекс відносин, пов'язаних з виведенням, відтворенням та використанням тварин для потреб людини, проте головним чином – для виробництва сільськогосподарської продукції, оскільки інші види діяльності щодо використання тварин, такі як біологічні технології, спрямовані в інші сфери, наприклад, охорону здоров'я, поки що не окреслені як предмет більш-менш чіткого правового регулювання. Використання тварин, що не належать до сільського господарства, традиційно охоплюється законодавством України про тваринний світ. Що ж стосується домашніх тварин, які утримуються з естетичною, культурною й виховною метою, правові засоби регулювання обмежуються такими, як цивілістична модель права власності та певний захист тварин від жорстокого поводження, хоча в цій сфері використання тварин біотехнологія також може породити певні проблеми й виклики, адже всі прикладні наукові розробки орієнтовані передусім на споживача.

З точки зору вивчення правовідносин у сфері біотехнологій і біотехнологічне рослинництво, і біотехнологічне тваринництво є теоретично дуже схожою діяльністю, спрямованою до однієї мети – на відміну від розглянутих вище комплексів правовідносин із застосування біотехнологій в медицині і виробництві готових продуктів харчування, тут має йтися про біотехнологічні методи удосконалення виробництва сирової продукції сільського господарства і сільськогосподарської сировини, інакше кажучи, про сільськогосподарську біотехнологію.

Проте на даний момент існує розподіл живої природи на тваринний і рослинний світи, і навіть вивчаючи певні особливості застосування біологічних технологій, які свідчать про те, що ця межа вже не видається такою нездоланною, слід вести мову про тваринництво, тваринну біотехнологію і певною мірою аквакультуру [1].

Як зазначається в спеціальній літературі, тваринний світ за своїми біологічними та екологічними ознаками є складовою навколишнього природного середовища, зокрема біологічного різноманіття [8, с. 455].

Автор уже констатував, що біологічне різноманіття – це не що інше, як характеристика універсального біологічного ресурсу, його певний параметр, адже всі живі істоти пов'язані одними законами розвитку, складаються із одних біологічних «молекул», закодованих за одним і тим самим принципом.

Якщо й надалі дотримуватись висунутої концепції універсального біологічного ресурсу, можна зазначити, що усі види біотехнології мають спільні матеріальні засади, що полягають у наборі інструментарію для перетворення та змінення біологічних процесів, і спільний вихідний матеріал – властивості живого до мінливості й відтворення, здатності продовжуватись у часі, яка, власне, і називається життям.

Сучасні біологічні технології мають безліч переваг і корисних суспільних наслідків, адже це не набір абстрактних трюків, а галузь біологічної науки, спрямована на якнайповніше задоволення потреб людини у сфері використання тварин.

Західні дослідники стверджують, що використання біотехнологій у тваринництві зумовлює прогрес у чотирьох сферах – покращення здоров'я тварин, поліпшення тваринної продукції, переваги у галузі охорони навколишнього природного середовища, прогрес у розвитку здоров'я людини. Біотехнології в тваринництві використовуються щодо всіх тварин – худоби, риби, комах, домашніх та лабораторних тварин та зводяться в цілому до трьох видів технологій – геноміки, клонування й генетичної інженерії.

Не зайвим було б зазначити, що сам термін «біотехнологія» з'явився вперше у тваринництві. Так, у 1917 р. угорським інженером Карлом Ерекі цей термін було вжито для опису процесу великомасштабного вирощування свиней з використанням цукрових буряків. За визначенням Карла Ерекі, біотехнологія – це всі види робіт, при яких із сировинних матеріалів за допомогою живих організмів виробляються ті чи інші продукти [9, с. 5].

У сучасному розумінні, звичайно, це визначення є набагато ширшим, і включає в себе не тільки отримання продуктів у вигляді споживчих товарів, а й використання різного роду біологічних процесів, і їх моніторинг, і розробку нових порід тварин з метою прогресу у чотирьох вищезазначених сферах.

Отриманий доступ до генома свійських тварин робить можливою ідентифікацію індивідуальних генів і протеїнів, що відповідають за комерційно і економічно важливі функції – усе від нарощування м'язів і жиру до стійкості до хвороб та репродуктивних здатностей.

В основному геноміка в тваринництві полягає у використанні генетичних технологій тестування та виявлення особливостей свійських тварин. Навіть незначні варіації в генетичному коді тварини можуть значно вплинути на її цінність для забою, використання або репродукції. Діагностичні методи, що включають застосування біотехнологій, поліпшують ефективність управління ресурсами, підвищують здоров'я тварин та якість продуктів харчування. Традиційно рішення щодо, забою або репродукції тварини вирішувались в результаті наочних спостережень, але генетичні методи діагностики значно покращують та здешевлюють процес селекції тварин. Варто підкреслити, що геномні біотехнології не пов'язані із втручанням в геном тварин, його модифікацією, а лише є методами спостереження й діагностики, які мають змогу розвинути швидше і краще той потенціал, що закладений в геномі тварин. І сама здатність до такого розвитку нібито підказує, що і це є частиною великого замислу, і що це знаряддя дається людині в руки також з певною метою.

Клонування свійських тварин є останнім досягненням у багато тисячолітній практиці селекції тварин. Клонування не змінює генетичного коду тварин та надає тваринницьким господарствам можливість відтворювати генетично ідентичну копію існуючої тварини.

Генетична інженерія є засобом зміни генома тварин та найновішим напрямом у тваринній біотехнології. Трансгенна тварина містить фрагменти генетичного коду інших істот, додані до її ДНК. Трансгенні технології можуть покращити харчову цінність тваринних продуктів, підвищити продуктивність тваринництва, що є критичним моментом з огляду на зростання народонаселення. Генетично інженерні технології здатні знизити смертність тварин, зменшити витрати на ветеринарне обслуговування. Технології також можуть зменшити шкоду для навколишнього природного середовища. Так, наприклад, запатентований винахід «The EnviroPig» – в буквальному перекладі «природно-середовищна свиня» значно знижує рівень забруднення середовища фосфором.

Інший біотехнологічний напрям у тваринництві полягає у використанні генетичнозмінених тварин для виробництва ліків, що сприймаються імунною системою людини. До цього ж напрямку належить вирощування органів, придатних для трансплантації в людський організм, процес, що отримав назву «ксенотрансплантація».

Більшість із перелічених технологій використовується на свійських тваринах, що мінімізує ризик забруднення природного живого світу, проте не виключає його [1].

Певним чином до використання біотехнологій у тваринництві можна віднести й біотехнологічні методи вирощування водних живих організмів, що відомі нині під назвою аквакультури. На сьогоднішній день використання біотехнологічних процесів при комплексній переробці водних біоресурсів дає змогу створювати нові види харчових, кормових, медичних, косметичних і технічних продуктів. Серед них особливу роль відіграють функціональні харчові продукти та біологічно-активні добавки (БАД) із нерибних об'єктів промислу та відходів від виробництва харчової продукції [2, с. 163].

Крім перелічених проблем розгляду біотехнологій у тваринництві як цілісного предмета правового регулювання, існує також ще одна проблема конвергенції біотехнологій [6, с. 106], а саме і застосування біотехнологічних складових, одержаних у рослинницькій галузі під час вигодівлі худоби, а також використання ветеринарних препаратів, що мають у собі живі змінені організми, або матеріал, одержаний від них, що в кінцевому рахунку може вплинути на толерантність тварин до хвороб, опосередковано посприяти мутаціям, які можуть призвести до утворення нових видів або штамів хвороботворних мікроорганізмів, спільних для тварин та людини.

Це – ще одне зайве підтвердження тому, що поняття сфери біотехнологій можна поділити на окремі галузі лише умовно, в межах традиційного галузевого розподілу діяльності людини, який вже вкорінений у законодавство і практику державного управління. Насправді ж застосування біотехнологій в одній сфері діяльності може потягти за собою наслідки абсолютно для іншої галузі, як це бачимо з наведеного прикладу. Отже, і вивчення правової дійсності у сфері біотехнологій, і правове регулювання не повинно замикатись на ту чи іншу галузь, або, принаймні, повинно будуватись навколо певного центрального законодавчого акта, що містить принципи і загальні засади регулювання правовідносин у сфері біотехнологій в цілому.

У Російській Федерації з 1 жовтня 2002 р. корми для сільсько-господарських тварин, одержані з генетичномодифікованих організмів підлягають державній реєстрації [11, с. 70], що певним чином запобігає появі абсолютно непридатних для годівлі речовин, а також у разі негативних наслідків для споживача, дає змогу принаймні встановити джерело біологічного забруднення.

В ЄС так звана «система швидкого реагування», запроваджена в рамках Директиви Ради № 92/59 від 29 червня 1992 р. про загальну безпеку товарів, охоплює харчові продукти і промислові товари, але не включає корми для тварин, хоча, як зазначається, останні кризи із харчовими продуктами продемонстрували необхідність створення удосконаленої та розширеної системи швидкого реагування, яка б охоплювала харчові продукти і корми для тварин [7, с. 132]. Прикладом

такої прикрої помилки є так званий «діоксиновий скандал». «Слідів неприємного враження, про яке говорить Штрубенхофф, не треба довго шукати. У липневому номері журналу «Schrott und Korn», який безоплатно розповсюджується у продовольчих магазинах Німеччини, написано так: «Забруднена діоксином кукурудза з України... потрапила... до німецьких фермерів». Про те, що це не доведено – жодного слова [4].

Отже, проблема правового регулювання біотехнологічних відносин у тваринництві полягає, по-перше, у складності відмежування таких відносин від застосування біотехнологій у інших галузях господарства, що зумовлює повернення до поняття сфери біотехнологій як сукупності суспільних відносин, які складаються щодо розробки й використання біотехнологій в усіх існуючих і можливих напрямках їх застосування.

Крім того, навіть у межах рослинницької галузі проблематика, яка вирішується в законодавстві, є досить однобічною, і в основному полягає у вирішенні питання проте, дозволяти чи забороняти використання результатів біотехнологій. А якщо забороняти, то наскільки суворо і скільки ще створити різних наглядових органів з боротьби з продуктами біотехнологій.

Вочевидь, це викликано нерозумінням до кінця специфіки продуктів біотехнології, в тому числі генної інженерії, оскільки боротьба з ними ведеться як з певним явищем, що неначе поширюється саме собою. Насправді це зовсім не так, кожний біотехнологічний винахід – це цілком комерційний продукт, над винайденням якого працювали талановиті вчені, в який інвестовано значні кошти. Отже він не може поширюватись «повзком», а має свого оригінатора (винахідника), комерційне найменування, документацію і результати випробувань у країні походження, дилерську мережу, пакування, маркування тощо. Це надто високотехнологічний продукт, щоб відвантажуватись лопатою на задньому дворі.

Саме тому держава, маючи для цього певні ресурси, повинна, по-перше, встановити чітку схему, модель, за якою поширюються біотехнології, від ідеї або гіпотези до комерційного використання того чи іншого продукту. І чим скоріше це відбудеться, тим більш готовим виявиться суспільство до збільшення потоку біотехнологічних продуктів, адже методика розробки тих же ГМО є відомою, компоненти і обладнання стають все більш легкодоступними. І те, на що раніше корпорації витрачали роки і мільйони доларів, стає під силу невеличким колективам а то й поодиноким науковцям в усьому світі.

На даний час усталена концепція природоресурсного права України містить окреме розуміння тваринного, рослинного світу і лісу як природних ресурсів [5, с. 68–79]. Тваринний світ з точки зору контролю за його використанням розподіляється на декілька видів, зокрема, і контроль в сфері використання об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях [8, с. 466].

Як зазначає В.Ю. Уркевич, специфічними об'єктами аграрних правовідносин виступають сільськогосподарські тварини, птиця, бджоли тощо, проте найбільш специфічним, особливим серед об'єктів аграрних

правовідносин він бачить сільськогосподарську продукцію, що її як об'єкт внутрішніх правовідносин визначає як продукцію (рослинницьку, тваринницьку й рибницьку), яка виробляється (вирощується) внаслідок дії біологічних процесів її вирощування, має природне походження від землі та (або) від живих біологічних організмів [10, с. 418].

Важливим у цьому питанні є визначення того, які саме тварини виступають об'єктами правовідносин у сфері біотехнологій. Виключно свійські, сільськогосподарські тварини, чи тваринний компонент біологічного різноманіття в цілому, або ж тваринний світ?

На нашу думку, існуючий поділ тваринного світу на власне світ диких тварин і сільськогосподарських тварин давно вже втратив свій юридичний сенс, адже головним чинником віднесення сільськогосподарських тварин до числа таких був факт їх використання у виробництві сільськогосподарської продукції, що є основним змістом аграрної діяльності, і тут дуже легко було здійснити цей розподіл.

З точки зору використання біотехнології використовуватись може у весь тваринний компонент біологічного різноманіття, і наслідки також можуть впливати на весь екологічний баланс тваринного світу. Тому й теоретичне визначення даних правовідносин має формулюватись як правовідносини щодо використання тваринних біоресурсів у сфері біотехнологій.

Водночас у аграрних правовідносин і правовідносин у сфері біотехнологій є дещо спільне. Зокрема, саме використання біологічних процесів, про які зазначає В.Ю. Уркевич, відбувається і у біотехнологічній діяльності, а отже, необхідний пошук певних критеріїв, згідно з якими можливим буде відмежування використання тварин у сільському господарстві, використання тваринного світу як природного ресурсу, передбаченого законодавством України, і використання тваринних біологічних ресурсів у процесі розробки і отримання продуктів біотехнологій.

Отже, за предметом правовідносин у сільському господарстві використовуються свійські тварини, спеціально виведені методами традиційної селекції та штучного відбору, подібними до природного відбору, що відбувається у вільних умовах, і призначені для отримання на їх основі сільськогосподарської продукції з використанням біологічних процесів, властивих їм іманентно – росту, розмноження, функціонування залоз та ін. У правовідносинах щодо використання тваринного світу, як природного ресурсу, предметом буде вилучення корисних властивостей тварин у стані природної волі або напіввільних умовах, знову ж таки, з наявністю певного матеріального результату.

На противагу цьому правовідносини у сфері біотехнологій передбачають матеріальних результат у вигляді кілограмів, тон, літрів, туш та ін. лише як опосередкований результат, первинним же предметом є наявність нового, не властивого звичайним природним умовам методу перетворення живого, який може бути відтворений багаторазово, на постійній основі, предметом використання в якому є не матеріальне втілення тваринного світу у вигаді особин, їх органів, тканин і продуктів,

що вони виробляють, самі їх базові біологічні властивості, універсальний біологічний ресурс у формі тваринного біорізноманіття, які допомагають здійснювати відповідні перетворення і удосконалення, результати яких можуть використовуватись як у виробництві продукції сільського господарства традиційними методами, так і в будь-яких інших сферах людської діяльності, включаючи охорону здоров'я, охорону навколишнього природного середовища та ін.

Важливо зазначити, що всі ці правовідносини знаходяться у стані певної конвергенції або взаємопов'язані як стадії одного процесу, оскільки за впровадженням біотехнологій у практику слідує їх тиражування і масове виробництво у сільському господарстві. Аналогічних наслідків для дикої природи поки що не передбачається, але згодом ця модель може використовуватись для відновлення зниклих елементів біологічного різноманіття у природних умовах.

Отже, при правовому регулюванні біотехнологій у тваринництві слід відштовхуватись не від небезпек і загроз, хоча не можна відкидати це повністю, а концентруватись на тих перевагах, які несе в собі мета розробки біотехнологій у тваринництві – покращення здоров'я тварин, що безперечно, підвищує продуктивність сільськогосподарського тваринництва і знижує ветеринарні витрати; покращення якості тваринної продукції, а саме: її смакових якостей, здатності до швидкого збільшення ваги тваринами, підвищення продуктивності молочної худоби; переваги у сфері охорони навколишнього середовища, що полягають у зменшенні навантаження на навколишнє природне середовище, яке викликане сільськогосподарською діяльністю – однією з найбільших джерел екологічного забруднення у світі; покращення здоров'я людини за рахунок новітніх досліджень, у тому числі штучного вирощування людських органів і клітин на організмі тварини, та деяких інших технологіях, що межують вже із застосуванням біотехнологій у медицині.

Такий взаємозв'язок зайвий раз доводить, що розгляд застосування біологічних технологій у правовій площині повинен носити комплексний характер, з урахуванням взаємопроникнення і конвергенції різних сфер застосування біотехнологій.

З точки зору правового регулювання підставно виділяти тваринну біотехнологію залежно від її мети і здійснювати регулювання різними методами та засобами, встановлювати різні ступені й рівні безпеки, залежно від того, якою є кінцева мета тих чи інших біотехнологічних методів. Якщо має місце спрямованість на покращення здоров'я людини, то такі правовідносини мають регулюватись правовими засобами антропоохоронного права. Відповідні інновації у охороні навколишнього середовища мають бути оформлені як об'єкти права охорони довкілля, а біотехнологічні методи, спрямовані на підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва, повинні регулюватись аграрно-правовими засобами.

Список літератури:

1. Guide to biotechnnology – 2008 Editors Roxannna Guilford-blake, Debbie Stricklannd : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bio.org/speeches/pubs/er/>
2. Андрюхина Е.Н. Водные биологические ресурсы – перспективное сырье для пищевой и морской биотехнологии / Е.Н. Андрюхина, Л.С. Абрамова, В.В. Гершунская // Материалы VI Московского международного конгресса, ч. 2 (г. Москва, 21–25 марта, 2011 г.). – М. : ЗАО «Экспо-биохим-технологии», РХТУ имени Д.И. Менделеева, 2011. – 544 с.
3. Буркат В.П. Сучасна біотехнологія у тваринництві / В.П. Буркат, С.В. Ковтун // Біотехнологія. – 2008. – № 3. – Т.1. – С. 7–11.
4. Гончаренко Р. Чи зможе Україна нагодувати світ? / Роман Гончаренко // Німецька хвиля. – 2010. – 20 липня : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dw.de/>
5. Каракаш І.І. Природноресурсове право України : навч.-метод. посіб. / І.І. Каракаш. – Одеса : Фенікс, 2012 – 232 с.
6. Піддубний О.Ю. Проблематика правового регулювання застосування біотехнологій у тваринництві / О.Ю. Піддубний // Правові проблеми зміцнення Української державності: Матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (м. Одеса, Україна, 29–30 листопада 2011 р.) : у 2 ч. – Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2011. – Ч. 1. – С. 106–107.
7. Правове регулювання безпеки харчування в Європейському союзі та в Україні / за ред. докт. юрид. наук М.І. Іншина. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 304 с.
8. Правові форми екологічного контролю : навч. посіб. / Краснова М.В., Позняк Е.В., Коваленко Т.П. та ін. (за ред. Красної М.В.). – К. : Алерта, 2012. – 760 с.
9. Россіхін В.В. Биотехнология – введение в науку будущего / В.В. Россіхін. – Х., 2005. – 288 с.
10. Уркевич В.Ю. Проблемы теории аграрных правоотношений : моногр. / В.Ю. Уркевич. – Х. : Харків юридичний, 2007. – 496 с.
11. Храмова Ю.Р. Генно-инженерные достижения в аспекте эколого-правовой проблематики / Ю.Р. Храмова // Юридический мир. – 2003. – № 3. – С. 66–74.

Статья содержит исследование правовых основ использования биотехнологий в животноводстве, юридических ограничений и запретов, которые должны действовать во время такого использования, а так же перспектив развития правовой базы использования биотехнологий в животноводстве в связи с тенденцией к значительному расширению форм и методов такого использования в развитых странах мира.

Биологические технологии, сельскохозяйственное животноводство, животная биотехнология, правоотношения по использованию биотехнологий.

The article contains a study on the legal bases for the use of biotechnology in animal husbandry, legal limitations and restrictions that must operate during such use, as well as prospects for the development of the legal basis for the use of biotechnology in livestock due to the trend to a significant expansion of the forms and methods of use in the developed world.

Biological technology, agricultural animal husbandry, animal biotechnology, relationship on the use of biotechnology.

УДК 349.6 (477)

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ МЕТОДІВ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

**Ю.А. КРАСНОВА, кандидат юридичних наук,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

Стаття присвячена проблемним питанням права екологічної безпеки, впливу методу правового регулювання на формування його як галузі. Зроблено висновок про роль методу правового регулювання у визначенні меж права екологічної безпеки як галузі права.

Методи правового регулювання, екологічна безпека, метод екологізації.

Останнім часом у системі права України спостерігається процес дроблення галузей права. Усе частіше обґрунтовується галузева самостійність ще недавно інститутів та підгалузей права. В екологічному праві – природоресурсного та природоохоронного права, права екологічної безпеки тощо. Природоресурсне право в свою чергу поділяють на земельне, лісове, водне, флористичне, фауністичне право тощо. Неконтрольований процес такого дроблення з часом може мати наслідком зникнення екологічного права як самостійної галузі або зведення її виключно до меж природоохоронного права, що, безперечно, є негативною тенденцією.

Водночас, мають місце і прояви розширення меж класичного розуміння екологічного права, що пов'язано з активним розвитком суспільних відносин, особливо у сфері забезпечення екологічної безпеки, які в останній час привертають все більше наукового інтересу, результатом якого є пропозиція виділити такі відносини у самостійну галузь права – право екологічної безпеки [1, с. 11–22]. Щоправда, таке «розширення» не завжди є логічним та належним чином обґрунтованим.

Загалом позитивно оцінюючи позицію щодо необхідності подальшого активного розвитку суспільних екологічних правовідносин у сфері забезпечення екологічної безпеки, спробуємо розглянути питання про можливість виділення цього напрямку екологічних правовідносин у самостійну галузь за допомогою дослідження методів правового регулювання екологічної безпеки.

Тому **метою** нашої статті стане дослідження методу правового регулювання у визначенні меж права екологічної безпеки, характеристики його як самостійної галузі права.

Слід зазначити, що проблемам методу правового регулювання було присвячено чимало праць теоретиків права, зокрема: С.С. Алексєєва, А.М. Вітченка, Д.М. Генкіна, В.Д. Сорокіна, Л.С. Явіча. Особливості галузевих методів досліджувалися С.А. Зінченком, І.Є. Краськом,

В.І. Корецьким, А.Б. Пешковим, А.І. Процевським, І.В. Рукавішніковою, В.Ф. Яковлевим та іншими. Але більшість цих наукових розвідок через об'єктивні причини не можуть належним чином відображати зміни, що сталися у суспільних відносинах останнього десятиріччя.

З'ясовуючи роль методу правового регулювання у встановленні меж права екологічної безпеки та ідентифікації його як самостійної (не комплексної) галузі права, найперше хотілося б звернути увагу на визначення поняття методу правового регулювання.

Незважаючи на те, що метод уже давно є об'єктом дослідження юридичної науки, до сьогодні не сформовано єдиного підходу до його визначення. Так, метод розглядають як спосіб [2, с. 516], сукупність способів правового впливу [3, с. 290] чи правового регулювання [4, с. 109]; як сукупність прийомів і способів [5, с. 491], юридичних засобів [6, с. 326]; як способи, засоби і прийоми правового регулювання [7, с. 156].

Цікавим з цього погляду є тлумачення Л.С. Явіча, який визначив метод правового регулювання як спосіб впливу держави за допомогою правових норм на суспільні відносини, спосіб впливу на поведінку людей як учасників суспільних відносин з тим, щоб вони діяли відповідно до норм права в інтересах суспільства [8, с. 47]. С.Н. Братусь розглядав метод правового регулювання як сукупність прийомів формування поведінки людей і організацій, закріплення за ними відповідних прав і обов'язків [9, с. 50]. А.М. Вітченко визначив метод правового регулювання як сукупність юридичних прийомів, засобів, способів, які відображають своєрідність впливу галузі права на суспільні відносини та спрямовані безпосередньо на формування й вираження зовні можливої та необхідної поведінки суб'єктів, які регулюються даною галуззю правовідносин [10, с. 52].

Крім того, необхідно враховувати, що в юридичній літературі розрізняють методи галузі права та методи правового регулювання [11, с. 26]. Отже, кожна група відносин, що визначають предмет галузі права, вимагає специфічних засобів нормативно-правового регулювання, які реалізуються у методах.

Так, під методами галузі права розуміють сукупність способів, засобів, прийомів, шляхом яких право впливає на волю людей. Регулювання відносин, що становлять предмет права екологічної безпеки, здійснюється в нормативному порядку, який характеризують юридичний статус сторін у правовідносинах, юридичні факти, з якими пов'язане виникнення, зміна та припинення правовідносин, визначення прав та обов'язків суб'єктів, захист їх прав та законних інтересів, юридичну відповідальність і т. ін.

У свою чергу, методами правового регулювання визнаються способи правового впливу, які реалізуються шляхом законодавчого закріплення елементів системи права екологічної безпеки, важливих для правового регулювання, структури органів управління, кола осіб, на яких покладається обов'язок забезпечувати екологічну безпеку, встановлення вимоги до здійснення видів діяльності, які можуть шкідливо впливати на довкілля та життя і здоров'я людей за допомогою диспозитивного або імперативного підходів.

Методи правового регулювання включають наступні компоненти:

- порядок виникнення прав та обов'язків сторін (із закону, з договору, із акта застосування права тощо);
- ступінь самостійності суб'єктів при виникненні прав і обов'язків (рівність сторін або відносини влади і підпорядкування);
- способи регулювання активності суб'єктів права (заборони, розпорядження, дозволу, рекомендації, заохочення);
- способи забезпечення прав та обов'язків (судовий та інший порядок).

Різні поєднання цих компонентів утворюють метод конкретної галузі права. Так, в еколого-правовій літературі зазначається, що для екологічного права центральним є метод екологізації [12]. Вважається, що метод екологізації є основним методом екологічного права, оскільки відображає його специфіку і так само, як і галузь права, є комплексним методом.

Метод екологізації притаманний і праву екологічної безпеки як складової екологічного права. Його застосування обумовлено наступним. Будь-який вид права природокористування є небезпечним, тому має враховувати закони природи, підпорядковуватися їм. Щоб це відбувалося не стихійно, а упорядковано, необхідно екологізовувати кожен дію, пов'язану із впливом на навколишнє природне середовище цієї сфери. Метод екологізації застосовується шляхом визначення у законодавстві:

- об'єктів природного середовища, які слід захищати від впливу антропогенної діяльності, чи використання яких потребує спеціального правового регулювання;
- органів, які здійснюють регулювання використання природних ресурсів, контролюють дотримання правил природокористування та охорони довкілля;
- екологічних прав і обов'язків природокористувачів і власників природних ресурсів;
- екологічних вимог щодо всіх видів виробничої та іншої господарської і рекреаційної діяльності, які впливають на стан довкілля;
- юридичної відповідальності за порушення еколого-правових вимог і правил.

Натомість у теорії права розрізняють два протилежних методи правового регулювання: імперативний (авторитарний) і диспозитивний (заохочувальний, цивільно-правовий). Імперативний та диспозитивний методи входять складовими частинами в метод екологізації та реалізують його.

Імперативний метод базується на застосуванні владних юридичних приписів, які не допускають відступів від чітко встановленого правила поведінки. Іншими словами, суб'єкти правовідносин вправі здійснювати лише ті дії, які їм дозволені.

Цьому методу притаманні такі способи регулювання, як:

- влади й підпорядкування, що виражається в праві екологічної безпеки у законодавчому встановленні обов'язку центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій здійснювати технічні й інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, виконувати екологічні

вимоги при плануванні, розміщенні, будівництві та експлуатації об'єктів шкідливого впливу на довкілля, передбаченому ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та деталізовані у розділі XI, присвяченому заходам щодо забезпечення екологічної безпеки;

– дозвільно-ліцензійний, що передбачає надання права здійснювати господарську діяльність з використання природних ресурсів або здійсненню викидів і скидів забруднюючих речовин, розміщення відходів лише на підставі отримання спеціальних ліцензій або дозволів, передбачених Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», поресурсовими нормативними актами, а також Законами України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» та «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»). Так, зокрема, ч. 2 ст. 55 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачається, що розміщення відходів може здійснюватися лише за наявності спеціального дозволу на визначених місцевими радами територіях у межах установлених лімітів з додержанням санітарних і екологічних норм способом, що забезпечує можливість їх подальшого використання як вторинної сировини і безпеку для навколишнього природного середовища та здоров'я людей;

– наказу, що виражається у встановленні обов'язку зупинити чи припинити діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона призвела чи призводить до порушення вимог екологічних стандартів, а також ліквідувати та компенсувати наслідки заподіяної шкоди довкіллю та життю і здоров'ю людини, що передбачається постановою Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 р. № 2751-XII «Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища» [13]);

– заборони, що передбачає встановлення законодавчого припису, яким забороняється вчиняти певні дії. Наприклад, визначаючи межі екологічно обґрунтованої поведінки, екологічне законодавство забороняє впровадження винаходів, нових технологічних систем, устаткування, речовин і матеріалів, якщо вони не задовольняють вимогу охорони довкілля, нормативу санітарно-гігієнічної безпеки (ст.ст. 10, 56, 57 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

У свою чергу, диспозитивний метод надає можливість самим учасникам правовідносин самостійно визначати свою поведінку у рамках правових приписів. При цьому сторони виступають в якості рівних суб'єктів, добровільно приймають на себе зобов'язання щодо один у одного. Інакше кажучи, особи мають право здійснювати будь-які дії, прямо не заборонені законом. Наприклад, кожний може вибрати будь-який варіант зменшення викидів (скидів) забруднюючих речовин (запровадити нову технологію, зменшити кількість джерел, що забруднюють довкілля, перейти на новий вид енергозабезпечення виробництва тощо), аби це призвело до дотримання встановлених для даного підприємства нормативів гранично допустимих викидів.

Водночас, слід погодитися з науковою позицією про те, що еколого-правовим дисциплінам, у тому числі й праву екологічної безпеки, притаманний і змішаний метод правового регулювання, який включає в себе як імперативні, так і диспозитивні способи і прийоми [14, с. 12]. Прикладом існування такого методу в праві екологічної безпеки можуть слугувати договірний та стимулятивний способи правового регулювання.

Наприклад, у межах публічно-правової природи права екологічної безпеки договірний спосіб реалізується через так званий публічно-правовий договір щодо надання всім суспільством права суб'єктам господарювання здійснювати небезпечні впливи на найвище соціальне благо – навколишнє природне середовище. Разом із тим, такий спосіб правового регулювання задовольняє приватно-правові інтереси суб'єктів господарювання, коли вони виконують свої зобов'язання щодо укладення договорів екологічного страхування, договорів на проведення екологічної експертизи, екологічного аудиту тощо [15, с. 14].

Спосіб стимулювання полягає у реалізації законодавчих положень, спрямованих на стимулювання суб'єктів правовідносин у сфері забезпечення екологічної безпеки в ініціативному порядку приймати і здійснювати заходи щодо ефективного виконання екологічних вимог. До таких положень належать, зокрема, встановлення плати за негативні впливи на стан навколишнього природного середовища; встановлення податкових та інших пільг, що надаються державним та іншим підприємствам, установам і організаціям, в тому числі природоохоронним, при впровадженні маловідходних і безвідходних технологій і виробництв, використанні вторинних ресурсів, здійсненні іншої діяльності, що забезпечує природоохоронний ефект; звільнення від оподаткування певних суб'єктів (або об'єктів), наприклад екологічних фондів; застосування заохочувальних цін і надбавок на екологічно чисту продукцію; введення спеціального оподаткування екологічно шкідливої продукції, а також продукції, що випускається із застосуванням екологічно небезпечних технологій; застосування пільгового кредитування підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, що ефективно здійснюють охорону навколишнього природного середовища (ст. 48 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища») тощо.

Отже, методами правового регулювання екологічної безпеки є сукупність способів, засобів, прийомів, за допомогою яких здійснюється правовий вплив на суспільні відносини у сфері забезпечення екологічної безпеки шляхом законодавчого визначення об'єктів, які слід захищати від впливу антропогенної діяльності; органів і осіб, на яких покладається обов'язок забезпечувати екологічну безпеку, екологічних вимог щодо всіх видів виробничої та іншої господарської діяльності, які впливають на стан довкілля, застосування договірних відносин, для яких характерна рівність сторін та юридичної відповідальності за порушення еколого-правових вимог і правил, що реалізуються в межах імперативного, диспозитивного та змішаного способів до встановлення правомочностей суб'єктів цих правовідносин.

Список літератури:

1. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посіб. / В.І. Андрейцев. – К. : Знання-Прес, 2002. – 332 с.
2. Теория государства и права / [под ред. Н.Г. Александрова]. – 2-е изд. – М., 1974. – 664 с.
3. Комаров С.А. Общая теория государства и права / С.А. Комаров. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Манускрипт, 1996. – 316 с.
4. Общая теория права и государства / [под ред. В.В. Лазарева]. – М., 1994. – 348 с.
5. Теория государства и права / [под ред. А.И. Королева, Л.С. Явича]. – Л., 1987. – 549 с.
6. Комаров С.А. Теория государства и права: Учебно-метод. пособ. Краткий учебник для вузов / С.А. Комаров, А.В. Малько. – М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА•М, 1999. – 448 с.
7. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М. : Издательство БЕК, 1995. – 320 с.
8. Явич Л.С. К вопросу о предмете и методе правового регулирования / Л.С. Явич // Вопросы общей теории советского права. – М., 1960.
9. Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права / С.Н. Братусь. – М. : Госюриздат, 1963. – 196 с.
10. Витченко А.М. Метод правового регулирования общественных отношений / А.М. Витченко. – Саратов, 1974. – С. 52–60.
11. Ерофеев Б.В. Экологическое право: Учеб. пособ. для студентов учреждений среднего профессионального образования. – М. : ФОРУМ: ИНФРА-М, 2002. – 320 с.
12. Петров В.В. Концепция экологического права как правовой общности науки и учебной дисциплины / В.В. Петров // Весник МГУ. – 1987. – № 5. – С. 342. – (Серия II. Право).
13. Порядок обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища : постанова Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 46. – Ст. 637.
14. Попов В.К. Метод правового регулювання екологічних відносин // Екологічне право України: підруч. для студентів юрид. вищ. навч. закладів / В.К. Попов, А.П. Гетьман, С.В. Разметаєв та ін. ; за ред. В.К. Попова та А.П. Гетьмана. – Х. : Право, 2001. – 479 с.
15. Краснова М.В. Договори в екологічному праві України: навч. посіб. / М.В. Краснова. – К. : Алерта, 2012. – 216 с.

Статья посвящена проблемным вопросам права экологической безопасности, влиянию метода правового регулирования на формирование его как отрасли права. Сделан вывод о роли метода правового регулирования в определении границ права экологической безопасности как отрасли права.

Методы правового регулирования, экологическая безопасность, метод экологизации.

The article is devoted to the problem area right environmental safety, impact on regulation method of forming it as an industry. The conclusion about the role of regulation in the method of determining the limits of law as an area of environmental safety law.

Methods of regulation, environmental safety, method of greening.

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.41

МОНІТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ ЯК СТРУКТУРНИЙ ЕЛЕМЕНТ СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ ДОВКІЛЛЯ

**Ю.С. ПЕТЛЮК, кандидат юридичних наук, доцент,
К.Ю. ФЕДОСЕНКО, студентка¹,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

У статті досліджуються проблемні питання здійснення моніторингу земель як функції управління в галузі використання та охорони земель і структурного елементу системи моніторингу довкілля.

Моніторинг земель, моніторинг довкілля, завдання моніторингу земель, земельне законодавство.

Унаслідок тривалого нераціонального та виснажливого використання земель їх стан значно погіршився. Після того як проблеми такого використання земель набули масштабного характеру, міжнародне співтовариство розпочало застосовувати різні способи боротьби з природними негативними явищами.

Вирішення глобальних проблем раціонального та невиснажливого використання й особливої охорони земельних ресурсів потребувало застосування юридичних, економічних, організаційних і соціальних заходів.

Реакцією на екологічні проблеми, пов'язані з суттєвими змінами природних властивостей землі, стало розроблення систем спостереження за цими змінами, фіксації, оброблення, вивчення, аналізу та прийняття відповідних рішень на основі зібраної інформації. Така процедура отримала назву «моніторинг» [1, с. 158].

В Україні запровадження моніторингу земель уперше було передбачено Земельним кодексом від 18 грудня 1990 року. Однак фактично систематичні спостереження розпочалися після затвердження Кабінетом Міністрів України 20 серпня 1993 р. Положення про моніторинг земель [2, с. 327].

Серед вітчизняних та зарубіжних науковців у галузі земельного, екологічного та природоресурсного права, які займалися дослідженням окремих проблемних аспектів здійснення моніторингу земель, необхідно назвати В.І. Андрейцева, С.О. Боголюбова, В.М. Богомоллова, М.М. Бринчука, І.О. Іконіцьку, Г.Л. Землякову, П.Ф. Кулинича, Н.Р. Малишеву, М.В. Мозальову, В.В. Петрова, Н.А. Шингель, М.В. Шульгу та інших.

Мета статті полягає в дослідженні на основі земельного, екологічного законодавства та наукових джерел проблемних питань здійснення

моніторингу земель як функції управління в галузі використання й охорони земель та структурного елементу системи моніторингу довкілля.

Оскільки моніторинг земель є структурним елементом моніторингу довкілля (моніторингу навколишнього природного середовища, екологічного моніторингу), то насамперед доцільно визначити основні засади функціонування його системи.

В Україні створення сучасної системи екологічного моніторингу розпочалося з прийняттям Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3]. У ст. 22 цього законодавчого акта було вказано, що з метою забезпечення збору, оброблення, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень в Україні створюється система державного моніторингу навколишнього природного середовища.

Водночас має законодавче закріплення поняття моніторингу довкілля. Відповідно до п. 1 «Положення про державну систему моніторингу довкілля», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р., державна система моніторингу довкілля – це система спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про стан довкілля, прогнозування його змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій, необхідних для прийняття рішень у галузі охорони довкілля [4].

Моніторинг довкілля можна розглядати як аналітично-інформаційну систему, що охоплює такі основні напрями: спостереження за станом довкілля й за факторами, які впливають на окремі елементи довкілля; оцінювання та аналіз фактичного стану всіх компонентів довкілля; прогнозування стану довкілля та оцінювання цього стану; забезпечення науково-інформаційної підтримки прийняття управлінських рішень [5, с. 5].

В основу класифікації видів моніторингу навколишнього природного середовища покладено розподіл навколишнього природного середовища на окремі компоненти, що є його елементами та мають стійкі природні ознаки (земля, води, атмосферне повітря, озоновий шар, рослинний і тваринний світ). Тому залежно від зазначеного критерію розрізняють такі види моніторингу, як моніторинг земель; моніторинг поверхневих вод; моніторинг підземних вод; моніторинг лісів; моніторинг атмосферного повітря; моніторинг озонового шару; моніторинг рослинного світу; моніторинг тваринного світу.

Згідно із п. 18 Положення про державну систему моніторингу довкілля, взаємовідносини суб'єктів системи моніторингу ґрунтуються на таких принципах: взаємна інформаційна підтримка рішень у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки; координація дій під час планування, організації та проведення спільних заходів з екологічного моніторингу довкілля, виникнення надзвичайних екологічних ситуацій та ліквідації їх наслідків; сприяння найбільш ефективному розв'язанню спільних завдань

моніторингу довкілля та екологічної безпеки; відповідальність за повноту, своєчасність й достовірність переданої інформації; колективне використання інформаційних ресурсів і комунікаційних засобів.

Моніторинг земель (від англ. *«to monitor»* – «спостереження») – це одна з функцій управління в галузі використання та охорони земель. Законодавче визначення моніторингу земель містить Земельний кодекс України. Відповідно до ч. 1 ст. 191 цього кодифікованого акта, моніторингом земель є система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та наслідків негативних процесів [6]. Крім Земельного кодексу, процес здійснення моніторингу земель регламентують Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»; Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [7] (щодо моніторингу ґрунтів земель сільськогосподарського призначення); постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про моніторинг земель» від 20 серпня 1993 р. [8], «Про Положення про державну систему моніторингу довкілля» від 30 березня 1998 р., наказ Мінекоресурсів України від 21 серпня 2002 р., яким затверджене Положення про порядок інформаційної взаємодії органів Мінекоресурсів України та інших суб'єктів системи моніторингу довкілля при здійсненні режимних спостережень за станом довкілля тощо.

Об'єктом моніторингу є всі землі в межах території України незалежно від форми власності на них. Складовою моніторингу земель є моніторинг ґрунтів.

Здійснення моніторингу земель передбачає проведення технічної та інформаційно-аналітичної роботи із застосуванням технічних засобів контролю та через відслідковування якісного стану земель, взяття проб і здійснення ґрунтово-геоботанічних та інших необхідних обстежень, аналізів та вимірів хімічного й біологічного складу ґрунтів, їх фізичного стану, а також оцінювання та аналіз стану земель, вироблення на цій базі прогнозів прояву основних негативних процесів на землях, які належать до різних категорій, у найближчій та віддаленій перспективі, розробленні заходів щодо їх відвернення. Моніторинг також передбачає проведення спостережень за використанням земель, виявленням випадків нецільового використання, які особливо погіршують якість земель, а також загальну екологічну ситуацію [9, с. 67–68].

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про моніторинг земель» (п. 2) залежно від мети спостережень та ступеня охоплення територій проводиться такий моніторинг земель:

- національний (на всіх землях у межах території України);
- регіональний (на територіях, що характеризуються єдністю фізико-географічних, екологічних та економічних умов);
- локальний (на окремих земельних ділянках та в окремих частинах (елементарних структурах) ландшафтно-екологічних комплексів).

Ведення моніторингу земель здійснює Держземагенство України за участю Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства

аграрної політики та продовольства України, а також Української академії аграрних наук.

Інформація, одержана під час спостережень за станом земель, узагальнюється у районах, містах, областях, Автономній Республіці Крим, а також по окремих природних комплексах і передається в пункти збору автоматизованої інформаційної системи обласних, Київського та Севастопольського міських головних управлінь земельних ресурсів і Республіканського комітету із земельних ресурсів Автономної Республіки Крим.

За результатами оцінювання стану земель складаються звіти, прогнози та рекомендації, що подаються до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та Держземагентства України для вживання заходів щодо запобігання й ліквідації наслідків негативних процесів.

Основними завданнями моніторингу земель, згідно зі ст. 192 Земельного кодексу України, є прогноз еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок з метою запобігання або усунення дії негативних процесів.

Розв'язання інших важливих завдань моніторингу полягає в прогнозуванні тих негативних явищ, що можуть спричинити деградацію земель внаслідок водної чи вітрової ерозії, підтоплення, висушення, зсувів, вторинного засолення, закислення, заболочення, ущільнення ґрунтів, забруднення земель промисловими відходами та хімічними речовинами тощо [10, с. 424].

Щодо питання правової регламентації окремих видів моніторингу в правовідносинах використання та охорони природних ресурсів, то можна зазначити, що чинним законодавством саме здійснення моніторингу земель урегульовано на належному рівні. [11, с. 188].

Крім того, моніторинг земель є своєрідним ядром у системі моніторинрів та кадастрів природних ресурсів, оскільки дані, які отримуються при його здійсненні, є інформаційним підґрунтям для моніторингу інших природних ресурсів, а також для ведення природоресурсних кадастрів, передусім державного земельного кадастру.

Отже, на основі чинного законодавства України можна зробити висновок про те, що моніторинг земель – це частина державного моніторингу довкілля, який є системою спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про стан довкілля, прогнозування його змін і розроблення науково-обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень про запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки.

Разом із тим, проведене дослідження дає змогу стверджувати: незважаючи на достатньо розвинене правове регулювання моніторингу земель як структурного елементу системи моніторингу довкілля існують певні недоліки, що зумовлюють недостатню ефективність функціонування системи моніторингу земель, а саме: порядок збирання інформації про стан природних ресурсів ні за обсягом, ні за змістом не відповідає сучасним вимогам та завданням державного управління у зазначеній

сфері суспільних відносин; неузгодженість між нормами законодавчих актів про відповідний вид моніторингу довкілля; відсутність сучасного оснащення центрів системи моніторингу в переважній більшості регіонів країни тощо.

Список літератури:

1. Мозалева М. В. Правовые основы мониторинга почв / М. В. Мозалева // Проблемы законности: Респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2008. – Вип. 95. – С. 258–262.
2. Кулинич П. Ф. Правові засади охорони та використання земель / П. Ф. Кулинич // Екологічне право України. Академічний курс : підруч. – 2-ге вид. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – С. 318–352.
3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
4. Про Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391 // Збірник урядових нормативних актів України. – 1998. – № 9. – Ст. 211.
5. Моніторинг довкілля : підруч. / [В.М. Боголюбов, М.О. Клименко, В.Б. Мокін та ін.] ; під ред. В. М. Богомоллова [2-ге вид., перероб. і доп.]. – Вінниця : ВНТУ, 2010. – 232 с.
6. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
7. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-VI // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
8. Про затвердження Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661 // Зібрання урядових нормативних актів України. – 1994. – № 1. – Ст. 5.
9. Иконичкая И. О. Земельное право Российской Федерации : учеб. / И. О. Иконичкая. – М., 2002. – 327 с.
10. Мірошніченко А. М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко / – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 507 с.
11. Шарапова С. В. Екологічний моніторинг у правовідносинах використання природних ресурсів / С. В. Шарапова // Проблеми законності. – 2008. – Вип. 85. – С. 185–188.

В статье исследуются проблемные вопросы осуществления мониторинга земель как функции управления в области использования и охраны земель и структурного элемента системы мониторинга окружающей среды.

Мониторинг земель, мониторинг окружающей среды, задачи мониторинга земель, земельное законодательство.

The article is devoted to studying the problematic issues of land monitoring as a management function in the branch of land use and security and as the structural element of environmental monitoring security.

Monitoring of land, environmental monitoring, task monitoring of land, land legislation.

УДК 349.414

ЮРИДИЧНА КАТЕГОРІЯ «РИНОК ЗЕМЕЛЬ»: СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ІНТЕРПРЕТАЦІЇ

**Ю.С. ПЕТЛЮК, кандидат юридичних наук, доцент,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

У публікації на основі аналізу чинного земельного законодавства та спеціальних джерел земельно-правового змісту досліджено сутність сучасних науково-практичних підходів щодо визначення поняття ринку земель як юридичної категорії.

Земельна реформа, право приватної власності на землю, приватизація земель, ринок земель, структура ринку земель, юридична категорія.

З початком реформування земельних відносин в Україні відбулася ліквідація монополії державної власності на землю, легалізація приватної власності на землю та встановлення рівного правового захисту для всіх форм власності на землю.

Поступовий перехід економіки країни на ринкові відносини призвів до значних перетворень у сфері власності на землю, запровадження різних її форм, а також надання права різним суб'єктам реалізації такої правомочності, як розпорядження земельними ділянками.

Формування ринкових механізмів у земельних відносинах пов'язане із законодавчим закріпленням приватної власності на землю з метою забезпечення рівного доступу на земельний ринок усіх заінтересованих суб'єктів. Без цього неможливе становлення та функціонування ринкової економіки, оскільки земля є основним засобом виробництва, просторовим базисом та місцем розташування різноманітних видів діяльності.

Питання формування ринку землі виникли не сьогодні. Вони надто довго та широко обговорювалися в українському суспільстві та стосувалися не лише намірів влади щодо вирішення означеної проблеми, але й долі кожної сільської громади. Тому принципово важливим є запровадження системного підходу до бачення всієї незбалансованості земельних відносин на основі аналізу окремих взаємообумовлених і взаємопов'язаних чинників розвитку як сільськогосподарського виробництва, так і сільських територій.

Натомість упродовж більш як двадцятирічного періоду земельного реформування в Україні жодне з її стратегічних завдань виконано не було. Паювання земель не сприяло досягненню своєї основної мети – передачу земель тим, хто їх обробляє. Колишні члени колективних

сільськогосподарських підприємств фактично були відсторонені від ведення товарного сільськогосподарського виробництва внаслідок реорганізації такого виду підприємств [1, с. 150].

Ґрунтовно досліджуючи проблеми регулювання ринку земель, А.Г. Мартин вказує на те, що запровадження ринкових відносин так і не стало запорукою формування сталого землевикористання. Адже при проведенні земельної реформи було знехтувано значення земель як ресурсу територіального розвитку продуктивних сил і базисного компоненту довкілля, що в сучасних умовах спричинило виникнення низки кризових явищ економічного та екологічного характеру в землекористуванні, проблемність яких істотно ускладнюється відносинами власності [2, с. 10–11].

Відсутність сформованого цивілізованого ринку землі стала найактуальнішою проблемою сучасного українського села та конкретної сільської громади. Незважаючи на відносну забезпеченість сільського населення земельними угіддями, в останні роки загострюються соціальні проблеми, що пов'язані з погіршенням екологічного стану земель, незайнятості сільського населення, неможливості вкласти свою частку (пай) в земельний обіг та отримати відповідну оплату [3, с. 12].

На основі всебічного аналізу проблемних аспектів створення організаційно-правового механізму ринку земель В.І. Семчик запропонував його збалансовану структуру, яка має включати:

- інститут права власності на землю в його плюрастичній формі;
- ефективну систему державної реєстрації прав на землю та іншу нерухомість;
- правове забезпечення справедливої (ринкової) оцінки земельних ділянок;
- сприятливе «правове поле» для ринкового обігу земельних ділянок [4, с. 9].

У процесі вирішення питань щодо необхідності формування цивілізованого ринку земель також варто звернути увагу на проблему визначення поняття «ринок земель». Адже в контексті розвитку відповідного законодавства особливо чітко простежується недостатня дослідженість та розробленість його принципових, концептуальних положень, зокрема поняття ринку земель як юридичної категорії [5, с. 144–145].

Тому **метою** цієї статті є дослідження на основі аналізу чинного земельного законодавства та спеціальних земельно-правових джерел сутності сучасних науково-практичних підходів щодо визначення поняття ринку земель як юридичної категорії.

Серед науковців у галузі земельного та аграрного права, які займалися дослідженням окремих проблемних аспектів формування ринку земель, необхідно назвати В.К. Гуревського, І.І. Каракаша, І.О. Костяшкіна, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченка, В.В. Носіка, В.І. Семчика, Н.І. Титову, В.З. Янчука та ін.

Наукова проблематика запровадження ринкових земельних відносин в Україні розглядається також у працях таких дослідників

економічного та землепорядного профілю як Ю.Д. Білик, В.П. Галушко, Д.С. Добряк, А.Г. Мартин, С.І. Кручок, Л.Я. Новаковський, Б.Й. Пасхавер тощо.

У сучасних умовах серед вітчизняних учених-юристів відсутня однастайна думка щодо визначення категорії «ринок земель», не достатньо вироблено загальні концепції становлення та розвитку ринку земель в Україні, а також, як зазначає С.Л. Гоштинар, не розроблено відповідних економічних механізмів державного впливу на формування ринку земель, особливо земель сільськогосподарського призначення, з урахуванням національного рівня розвитку продуктивних сил [6, с. 129–130].

Відсутність у земельно-правовій науці визначеного поняття ринку земель, як наголошує П.Ф. Кулинич, є свідченням того, що вітчизняна доктрина правового регулювання ринку земель сформована не повною мірою. Разом з тим він висловлює думку про те, що під ринком земель як юридичної категорії слід розуміти організаційно-правовий механізм, який створює передумови для набуття земельних ділянок у власність чи користування та передачі прав на них, опосередковує перехід земельних ділянок і прав на них від однієї особи до іншої, а також гарантує непорушність набутих прав на землю [5, с. 152].

Ринок земель, на думку В.В. Носіка, – це коло суспільних правовідносин, що виникають між суб'єктами прав на землю. При цьому ринок земель не зводиться лише до закріплення права купівлі-продажу земель [7, с. 13]. Функціонування ринку земель, зауважує дослідник, стає можливим за умови належно закріплених у законодавстві прав і гарантій щодо набуття, реалізації та захисту права власності та права користування землею, забезпечення адекватного ринковим умовам державного регулювання земельних відносин, розширення повноважень органів місцевого самоврядування для задоволення інтересів територіальних громад у розвитку їх територій.

В одному з численних проектів Закону України «Про ринок земель» міститься визначення ринку земель як системи правовідносин між відчужувачами земельних ділянок (права оренди на них) та особами, які набувають право власності (оренди) земельними ділянками, органами державної влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з укладенням, виконанням, зміною та припиненням цивільно-правових договорів, що передбачають відчуження земельних ділянок, права оренди на них [8].

З правової точки зору ринок землі, як стверджує Н.В. Шарафутдінова, – це сукупність суспільних відносин, які регулюються нормами чинного законодавства під час здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування перерозподілу земель між їхніми власниками економічними методами [9, с. 95].

Ринок земель – це не ринок, на якому земля продається та купується будь-ким, у тому числі й нерезидентами, а це передусім ринок, що суворо регулюється та має відповідні обмеження щодо продажу земель. При цьому метою зазначеного регулювання повинно бути

дотримання засад вільного вибору, рівності сторін і забезпечення суспільних інтересів [10, с. 95].

Під ринком земель необхідно розуміти сукупність економічних, юридичних, соціальних та організаційних відносин між суб'єктами права власності на землю з приводу купівлі-продажу земельних ділянок відповідно до законів товарного та грошового обігу [11, с. 135].

Як зазначає І. А. Колесник, ринком землі є перехід у межах чинного законодавства та за допомогою ринкової інфраструктури права володіння, користування й розпорядження землею шляхом укладення різного роду угод [12, с. 49].

Отже, дослідження на основі аналізу чинного земельного законодавства й наукових джерел окремих теоретичних проблем становлення та функціонування цивілізованого ринку земель дає змогу зробити висновок про те, що в сучасних підходах щодо визначення поняття ринку земель як юридичної категорії немає одностайності в поглядах науковців. Переважна більшість учених стверджує, що ринок земель – це певний організаційно-правовий механізм, унаслідок функціонування якого здійснюється обіг земель як товару. Але серед дослідників означеної проблеми є й такі, які схильні до думки про те, що під ринком необхідно розуміти процедуру купівлі-продажу землі, тобто перерозподілу земельних ділянок між власниками із застосуванням економічних методів.

Ця стаття є частиною наукового пошуку, метою якого є дослідження проблем визначення поняття ринку земель як юридичної категорії. Перспективним напрямом подальших наукових розвідок вважаємо вивчення основних засад правового, організаційного та економічного забезпечення становлення й розвитку ринку земель, а також формування правового механізму реалізації й захисту прав та інтересів власників земельних ділянок і землекористувачів. Тому вищевикладений матеріал може слугувати підґрунтям для такої роботи.

Список літератури:

1. Костяшкін І. О. До питання правового регулювання ринку земель в Україні / І. О. Костяшкін // Проблеми розвитку аграрного та земельного права України: матеріали міжнар. наук.-практ. конференції (м. Київ, 25 травня 2011 р.). – К. : Вид-во географічної літератури «Обрії», 2011. – С. 149–153.
2. Мартин А. Г. Регулювання ринку земель в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. екон. наук : спец. 08.00.06 «Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища» / А. Г. Мартин. – К., 2013. – 42 с.
3. Кустовська О. В. Елементи оптимізації землекористування з використанням даних експертної оцінки земель / О. В. Кустовська / Земельні ресурси і земельні відносини : стан, проблеми реформування, перспективи оптимізації : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 15-річчю факультету землевпорядкування національного університету біоресурсів і природокористування України (м. Київ, 29–30 вересня 2011 р.). – К. : Медінформ, 2011. – С. 11–13.
4. Семчик В. І. Організаційно-правові засади розвитку аграрного і

земельного ринку в Україні : моногр. / В. І. Семчик ; за ред. В. І. Семчика. – К. : Юридична думка, 2006. – 264 с.

5. Кулинич П. Ф. Проблеми правового регулювання ринку земель в аграрній сфері / П. Ф. Кулинич // Організаційно-правові засади розвитку аграрного і земельного ринку в Україні : моногр. / П. Ф. Кулинич; за ред. В. І. Семчика. – К. : Юридична думка, 2006. – С. 144–201.

6. Гоштинар С. Л. Правові погляди з визначення поняття «ринку земель» та його формування / С. Л. Гоштинар // Проблеми розвитку аграрного та земельного права України : матеріали міжнар. наук.-практ. конференції (м. Київ, 25 травня 2011 р.). – К. : Вид-во географічної літератури «Обрії», 2011. – С. 129–132.

7. Носік В. В. Конституційно-правові засади формування ринку землі / В. В. Носік // Землевпорядний вісник. – 1997. – № 1. – С. 11–13.

8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dkzr.gov.ua/terra/control/uk/index>.

9. Шарафутдінова Н. В. Стан розвитку ринку землі в Україні / Н. В. Шарафутдінова // Землеустрій і кадастр. – 2004. – № 1–2. – С. 92–97.

10. Шкатула В. П. Проблеми становлення ринку земель в Україні / В. П. Шкатула // Право як ефективний суспільний регулятор : матеріали міжнар. наук.-практ. конференції (м. Львів, 15–16 лютого 2013 р.) : у 2-х ч. – Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2013. – Ч. II. – С. 102–103.

11. Тоник М. О. Становлення ринку землі в перехідний період аграрної економіки / М. О. Тоник // Економіка АПК. – 2005. – № 11. – С. 132–137.

12. І. А. Колесник Проблеми та перспективи формування ринку сільськогосподарських земель / І. А. Колесник // Проблеми розвитку земельних відносин на засадах нового Земельного кодексу України : матеріали всеукр. наук. конф. (м. Київ, 10–11 вересня 2002 р.). – К., 2002. – С. 49–51.

В публикации на основе анализа действующего земельного законодательства и специальных источников земельно-правового содержания исследована сущность современных научно-практических подходов к определению понятия рынка земель как юридической категории.

Земельная реформа, право частной собственности на землю, приватизация земель, рынок земель, структура рынка земель, юридическая категория.

The target of modern research and practical ways of the definition of «land market» as a juridical object has been examined in this article, which is based on analyzing of land-legislation laws and other special land-laws sources.

Land reform, the right to private ownership of land, privatization of land, the land market, the structure of the land market, legal category.

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.22

СОЦІАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ ТРУДОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ

**В.М. ГУРАШ, кандидат юридичних наук,
Львівський національний університет імені Івана Франка**

У статті досліджується соціальне призначення трудового права у сучасних умовах розвитку правової системи України. На основі аналізу поглядів українських вчених обґрунтовуються висновки про соціальне призначення трудового права.

Функціональне призначення галузі права, соціальне призначення, інтереси найманих працівників, інтереси роботодавців.

Стрижневою проблемою науки трудового права є визначення його місця у системі права України. Її вирішення неможливе поза з'ясуванням функціонального призначення трудового права України у сучасних умовах розвитку її правової системи. Проблему соціального призначення трудового права України аналізували В.В. Жернаков, П.Д. Пилипенко, О.І. Процевський, О.Т. Панасюк, однак їх погляди різняться. Тому дослідження зазначеної проблеми є актуальним, а ця стаття спрямована на з'ясування суті соціального призначення трудового права України.

Функціональне призначення галузі права є одним із критеріїв розмежування галузей права. При цьому в юридичній науці існують різні думки стосовно визначення суті функціонального призначення права у суспільстві. В.Г. Ротань зазначає, що право є засобом управління суспільством, а відтак його функціональне призначення полягає у досягненні економічних, політичних та інших цілей соціалістичного будівництва [1, с. 25]. Вказане трактування функціонального призначення права не узгоджується з природничим праворозумінням, концепціями демократичної та правової держави, тому є неприйнятним у сучасних умовах розвитку правової системи України.

Натомість, О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко, О.Ф. Скакун вказують, що функціональне призначення права демократичної, правової держави полягає у тому, щоб одночасно відобразити інтереси всіх соціальних верств населення [2]. При цьому автори не пояснили, що вони розуміють під категорією «інтереси», чи взагалі інтереси можуть бути відображені у праві та яким чином у праві повинні поєднуватися різні інтереси, які можуть бути й суперечливими.

Загалом, можна виокремити два підходи у визначенні природи інтересу. Перший підхід стосується розуміння інтересу як суб'єктивної категорії, що є психологічною властивістю людини, спрямованістю її волі [4, с. 116–121]. Якщо виходити із зазначеного трактування, то інтерес неможливо закріпити у праві. Другий підхід характеризує інтерес як об'єктивне явище. Йдеться про те, що інтерес є виявом потреб, які об'єктивно виникають у різних соціальних груп, в окремих людей і зумовлюються рівнем розвитку суспільства [5, с. 116–120].

У праві інтерес може бути відображений винятково як об'єктивне явище. Варто зазначити, що український законодавець використовує категорію інтерес в її об'єктивному значенні. Наприклад, згідно з ст. 199 КЗпП України визначено, що батьки, усиновителі й піклувальники неповнолітнього, а також державні органи і службові особи, на яких покладено нагляд і контроль за дотримання трудового законодавства, мають право вимагати розірвання трудового договору з неповнолітнім, коли продовження його чинності загрожує здоров'ю неповнолітнього або порушує його законні інтереси [4; 5]. Тобто, треті суб'єкти вправі діяти в інтересах неповнолітнього, а, отже, вони повинні засвоїти, зрозуміти ці інтереси, що можливо винятково з огляду на об'єктивний характер інтересу.

У суспільстві існують різноманітні інтереси – соціальні, економічні, духовні, культурні; приватні та публічні тощо. На наш погляд, право повинно відображати усі існуючі у суспільстві інтереси. При цьому, інтереси можуть бути антагоністичними, наприклад, економічний інтерес великого промислового підприємства в отриманні прибутку та інтерес людей, які проживають на території, що забруднюється від діяльності цього підприємства, у безпечному для життя і здоров'я довіллі. Вважаємо, що функціональне призначення права полягає не просто у закріпленні усіх існуючих у суспільстві інтересів, а в їх збалансуванні з позицій справедливості, рівноправності, свободи та визнання людини, її життя і здоров'я найвищою соціальною цінністю. Іншими словами, право повинно знаходити справедливий компроміс між захистом різних інтересів. Тому функціональне призначення кожної галузі права у суспільстві полягає в особливостях збалансування інтересів суб'єктів суспільних відносин, що є предметом її правового регулювання.

Українські вчені, незалежно від періоду проведення ними наукових досліджень, є одностайними у думці, що функціональне призначення трудового права України є соціальним. Вони наголошують на гуманістичній природі трудового права, що робить його відмінним від інших галузей, які належать до приватного чи публічного права. Однак науковці недостатньо розкривають суть і закладають різне розуміння соціального призначення трудового права.

О.Т. Панасюк пов'язує соціальне призначення трудового права з захистом працівника як слабшого суб'єкта трудових відносин найманої праці [6, с. 116–120]. Автор використовує термін «соціальний» у значенні стандарту рівня життя у суспільстві. При цьому вчений лише констатує

наведене визначення соціального призначення трудового права, не обґрунтовуючи свої думки. Погоджуємося, що працівник є економічно слабшим суб'єктом трудових відносин найманої праці, адже людей, які шукають роботу, у суспільстві значно більше, ніж реально існує робочих місць. Разом з тим, у будь-яких майнових відносинах, з огляду на економічний закон «попиту і пропозиції», один суб'єкт є економічно сильнішим, натомість інший є слабшим. Наприклад, у відносинах купівлі-продажу. Продавець рідкісних речей, що користуються значним попитом, буде економічно сильнішим, ніж покупець. Але ж цивільне право, яке регулює майнові відносини, завжди створює рівні можливості для їх суб'єктів, без надання пріоритету захисту інтересів економічно слабших суб'єктів. Таким чином, економічно слабша позиція одного суб'єкта договірних відносин ще не означає, що право повинно захищати його інтереси більшою мірою. До того ж, автор не зауважує, що існують також інтереси роботодавця, які, на наш погляд, неможливо ігнорувати.

В.В. Жернаков так само вбачає соціальне призначення трудового права у захисті передусім інтересів найманого працівника. Вчений пояснює таке соціальне призначення тим, що трудові відносини найманої праці не є майновими, а спрямовані на використання здатності до праці людини. Відповідно, людина та її здатність до праці є нероздільними [7, с. 51]. Автор наголошує на тому, що у трудових відносинах найманої праці під загрозу поставлено не окреме майно, а такі цінності, як життя, здоров'я людини та її загальний добробут. Відтак, якщо виходити з того, що найвищою соціальною цінністю в Україні є людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека, то очевидно, що у трудових відносинах найманої праці потрібно захистити інтереси найманого працівника. При цьому В.В. Жернаков не зазначає про необхідність врахування у трудовому праві також інтересів роботодавця. Вважаємо, що суть соціального призначення трудового права полягає не просто у захисті інтересів найманого працівника, а у забезпеченні справедливого балансу між інтересами найманого працівника і роботодавця.

Спірною є думка В.В. Жернакова про те, що трудові відносини найманої праці не є майновими за своїм характером. Так, правомірним є твердження, що здатність працювати неможливо відособити від людини. Відтак, якщо визнати, що працю можна передавати у власність чи у найм (роботодавцю у користування), це автоматично означає, що такі дії можна вчиняти і щодо людини. Однак вважаємо, що людина є суб'єктом правовідносин і у жодному разі не може бути їх об'єктом. Окрім того, влучним є зауваження, що навряд чи працівник продає чи здає у найм за трудовим договором свою здатність до праці. Остання – занадто широке поняття, щоб його зміг охопити зміст трудового договору, і вона може проявлятися у безлічі якостей. До того ж, виконання роботи за трудовим договором обмежене певним часом, за межами якого працівник може вільно використовувати здатність працювати [7]. Тому, на наш погляд, сама здатність працювати взагалі не може бути об'єктом трудових відносин найманої праці. Таким об'єктом є результат праці людини за

визначеною трудовою функцією. І за цією ознакою трудові відносини найманої праці нічим не відрізняються від майнових відносин, що виникають з договору підряду і належать до предмета цивільного права. Інша річ, що спосіб досягнення результату праці за договором підряду є розсудом підрядника. А ось у трудових відносинах найманої праці, працівник досягає результату праці винятково з підпорядкуванням господарській владі роботодавця.

Дещо відмінної позиції стосовно соціального призначення трудового права дотримується Г.І. Чанишева, яка вказує, що трудове право повинно не лише забезпечувати охорону здоров'я і безпеку працівників на виробництві, а також більш повно забезпечувати визнання, дотримання та захист прав людини у сфері праці. Іншими словами, трудове право поряд із забезпеченням охорони праці має виконувати не менш важливу місію – бути гарантом здійснення широкого комплексу соціально-економічних прав і свобод, якими наділено працівника [8, с. 143]. Підтримуємо думку вченої, що трудове право поряд із захистом трудових прав найманих працівників покликане також загалом забезпечувати права людини, які реалізуються у трудових відносинах найманої праці. Однак такий підхід надто узагальнено характеризує саме соціальне призначення трудового права, не відображаючи його специфіки.

Звертають на себе увагу також думки О.І. Процевського та П.Д. Пилипенка, проте те, що трудове право повинно забезпечувати інтереси як працівника, так і роботодавця. Інакше воно або ж вступить у колізію з іншим законодавством, у передусім із законодавством про власність і про підприємництво, або ті ж самі власники-роботодавці змушені будуть ігнорувати трудове право [9; 10].

Науковці зауважують, що у трудових відносинах найманої праці існують інтереси двох різних суб'єктів – працівника і роботодавця. Їх інтереси є різними, часом антагоністичними. Зокрема, інтерес найманого працівника полягає у підвищенні заробітної плати, зменшенні тривалості робочого часу, а от роботодавця – у збільшенні прибутку і продуктивності праці. На перший погляд здається, що інтереси працівника і роботодавця неможливо примирити. Така ідея зумовлює хибний висновок, за яким трудове право повинно захищати інтереси лише працівника. Інтереси працівника і роботодавця можуть перетинатися і навіть збігатися. Наприклад, найманий працівник заінтересований у прибутковій діяльності підприємства, оскільки від цього залежатиме розмір його заробітної плати, якість умов праці. Так само й роботодавець заінтересований у ефективних заходах з охорони праці, оскільки це сприятиме зменшенню кількості нещасних випадків на виробництві та рівня професійної захворюваності, зможе попередити можливі акції протестів, страйки [10].

Як засвідчує історична дійсність, ігнорування інтересів роботодавця у трудовому праві спричиняє неефективність цієї галузі права. В умовах переходу України до ринкової системи господарювання спостерігається масове приховування факту трудових відносин найманої праці, укладення роботодавцем замість трудового договору різного роду цивільно-

правових договорів [10, с. 5]. Як слушно зазначали О.І. Процевський і П.Д. Пилипенко, така ситуація стала результатом ігнорування у трудовому праві інтересів роботодавців, які змушені були шукати інші правові шляхи використання робочої сили, поза тими, що передбачені трудовим правом [9, с. 225; 10]. Отож, трудове право повинно враховувати інтереси не лише найманих працівників, а й роботодавців.

Вважаємо, що у трудових відносинах потрібно забезпечити пріоритет інтересів найманого працівника щодо захисту його життя і здоров'я, а також достатніх можливостей для розвитку та нормальної життєдіяльності. За умови гарантування зазначених базових інтересів найманого працівника трудове право повинно надавати рівні можливості для реалізації інших інтересів працівника і роботодавця.

Список літератури:

1. Ротань В.Г. Правовая природа норм труда и их эффективность / В.Г. Ротань // Правоведение. – 1974. – С. 84–91.
2. Зайчук О.В. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч. / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. для студ. вищ. навч. закладів / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2005. – 656 с.
4. Мельник О. Публічний та приватний інтерес у контексті забезпечення права людини на освіту / О. Мельник // Публічне право. – 2011. – № 1. – С. 116–121.
5. Самбор М. Інтерес у праві: поняття, сутність, структура / М. Самбор // Право України. – 2006. – № 1. – С. 116–120.
6. Панасюк О. Про соціальний аспект трудових відносин / О. Панасюк // Право України. – 2004. – № 4. – С. 116–120.
7. Жернаков В.В. Правове регулювання праці: співвідношення трудового і цивільного права / В.В. Жернаков // Право України. – 2000. – № 7. – С. 49–52.
8. Чанишева Г.І. Система функцій сучасного трудового права / Г.І. Чанишева // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. Науковий журнал. Щоквартальник. – 2000. – № 2. – С. 141–145.
9. Процевський О. Функції трудового права в сучасних умовах господарювання / О. Процевський // Право України. – 2011. – № 2. – С. 223–233.
10. Пилипенко П.Д. Проблеми теорії трудового права : моногр. / П.Д. Пилипенко. – Львів : Видавничий центр Львів. національного ун-ту імені Івана Франка, 1999. – 214 с.

В статье исследуется социальное назначение трудового права в современных условиях развития правовой системы Украины. На основании анализа взглядов украинских ученых обосновываются выводы о социальном назначении трудового права.

Функциональное назначение отрасли права, социальное назначение, интересы наемных работников, интересы работодателей.

The article deals with the research of social purpose of labour law in the modern conditions of development of legal system of Ukraine. On the basis of analysis of views of Ukrainian scholars, the conclusions on social purpose of labour law are substantiated.

Functioning purpose of legal-field, social purpose, interests of employees, interests of employers.

УДК 349.3

ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: НОВЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

**М.А. НЕВМЕРЖИЦЬКА, кандидат юридичних наук,
А.П. ІЛЬЧЕНКО, студентка 5 курсу юридичного факультету,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

У статті проведено аналіз останніх змін, що були внесені до пенсійного законодавства України, у частині врегулювання відносин щодо пенсійного забезпечення державних службовців.

Державна служба, державний службовець, пенсійне забезпечення.

Загальні засади діяльності, правовий статус, пенсійне забезпечення державних службовців, які працюють у державних органах та їх апараті, визначаються Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р., у редакції від 1 травня 2014 року [1]. Відповідно до ст. 1 Закону державними службовцями є особи, які займають посади у державних органах та їх апаратах щодо практичного виконання завдань і функцій держави та отримують заробітну плату за рахунок державних коштів. Діяльність державних службовців спрямована насамперед на практичне виконання завдань і функцій, поставлених перед державними органами. Ці особи несуть підвищену відповідальність за виконання покладених на них повноважень та мають спеціальні обмеження щодо здійснення ним інших видів діяльності.

Враховуючи наведені факти, Кабінет Міністрів України постійно удосконалює, переглядає нормативну базу про призначення та нарахування заробітних плат та пенсійного забезпечення державних службовців. Поряд з цим, велика кількість законодавчих актів, що регулюють правове становище державних службовців, ускладнює їх застосування.

На сучасному етапі розвитку інституту державної служби постала велика проблема – нестача коштів у державному бюджеті. Першим кроком урядовців щодо запобігання фінансової катастрофи стало скорочення закріплених нормативно-правовими актами соціальних гарантій державним службовцям. 27 березня 2014 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» [2]. Згідно із Законом зупиняється дія положень законів України, а також вносяться зміни до нормативно-правових актів, які визначали пенсійне забезпечення державних службовців і виплату грошової допомоги у разі виходу на пенсію.

У зв'язку з цим, **метою статті** визначено характеристики останніх змін у законодавстві України в сфері пенсійного забезпечення державних службовців.

Відповідно до п. 24 Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» у ст. 37 «Пенсійне забезпечення і грошова допомога державним службовцям» Закону України «Про державну службу» виключено ч. 13, що передбачала виплату державним службовцям у разі виходу на пенсію та за наявності стажу державної служби не менше 10 років грошової допомоги у розмірі 10 місячних посадових окладів. Крім того, внесено зміни до ч. 1 ст. 37 Закону України «Про державну службу» щодо розміру пенсії державних службовців. Так, до прийняття Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» пенсія державним службовцям призначалася у розмірі 80 % суми їх заробітної плати, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, після – у розмірі 70 % суми їх заробітної плати.

Після прийняття Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» було внесено ряд змін до спеціального законодавства України про пенсійне забезпечення державних службовців. Зокрема, виключено ч. 1 ст. 136 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. [3], чим скасовано законодавче положення щодо виплати вихідної допомоги судді, який вийшов у відставку, у розмірі 10 місячних заробітних плат за останньою посадою. Крім того, змінено ч. 3 ст. 138 Закону, і щомісячне гроше утримання судді у відставці встановлено на рівні 70 %. Зупинено дію ст. 50-1 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. [4], відповідно до якої прокурорам і слідчим у разі виходу на пенсію за вислугою років чи по інвалідності виплачується грошова допомога у розмірі місячного заробітку, з якого обчислена пенсія, за кожен повний рік роботи прокурором, слідчим прокуратури чи на посадах у науково-навчальних закладах прокуратури, і ст. 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. [5], згідно з якою у разі звільнення з роботи в органах місцевого самоврядування у зв'язку з виходом на пенсію посадовим особам місцевого самоврядування виплачується одноразова грошова допомога у розмірі 10 місячних посадових окладів за наявності не менше 10 років стажу на посадах в органах місцевого самоврядування чи на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державних службовців. Також виключено ч. 5 ст. 40 Закону України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 р. [6], якою передбачалося виплату грошової допомоги у розмірі 10 місячних посадових окладів працівникам дипломатичної служби у разі виходу на пенсію за наявності стажу державної служби не менше 10 років.

Законом України від 27 березня 2014 р. внесено зміни і до Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992

року [7]. Відповідно до п. 12 ст. 20 «Гарантії трудових прав народного депутата України» Закону після досягнення чоловіками 62 років і жінками – пенсійного віку, встановленого ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. [8], та за наявності страхового стажу, необхідного для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі, передбаченого абз. 1 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а також у разі визнання інвалідом I або II групи народному депутату призначається пенсія у розмірі 70 % суми місячної заробітної плати працюючого народного депутата з урахуванням всіх доплат та надбавок до посадового окладу, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Окрім вищезазначеного, Законом України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» передбачено, що до стабілізації економічної ситуації в країні зупинено чинність ч. 2 ст. 42 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», згідно з якою щороку, починаючи з 1 березня проводився перерахунок раніше призначених пенсій. У 2014 р. такий перерахунок мав бути проведений із застосуванням заробітної плати з якої призначено (перераховано) пенсію, підвищеної на коефіцієнт, який відповідає не менше ніж 20 % показника зростання середньої заробітної плати (доходу) в Україні, порівняно з попереднім роком, і має бути не менший ніж індекс інфляції за минулий рік.

Внесено зміни й до Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р. [9] (далі – ПК України) щодо оподаткування пенсій, розмір яких перевищує 10 тисяч гривень на місяць. Зокрема, ст. 164 ПК України доповнено пп. 164.2.19, згідно з яким до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку включено суми пенсій (включаючи суму їх індексації) або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету, якщо їх розмір перевищує 10 тисяч гривень на місяць, – у частині такого перевищення, а також пенсій з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії підлягають оподаткуванню чи не оподатковуються в країні їх виплати. Відповідно до ст. 167 ПК України до суми перевищення застосовуватиметься ставка податку 15 % бази оподаткування. Однак, якщо база оподаткування в календарному місяці перевищує десятикратний розмір мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного податкового року, до суми такого перевищення застосовується ставка 17 %.

Окремо, слід звернути увагу на той факт, що Верховна Рада України Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» від 19 грудня 2013 р. [10] повторно відклала на один рік набрання чинності Законом України «Про державну службу», який був прийнятий 17 листопада 2011 року [11]. Відповідно до п. 1 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну

службу» від 17 листопада 2011 р. зазначений Закон набирає чинності з 1 січня 2015 року. У пояснювальній записці до Закону про внесення змін зазначалося, що реалізація нової редакції потребуватиме збільшення видатків з Державного бюджету України на оплату праці державних службовців. При цьому, це вже вдруге відкладення набрання чинності, раніше такі дії пояснювалось необхідністю прийняти нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Головне науково-експертне управління Верховної Ради України у своєму висновку звернуло увагу на те, що для значної кількості громадян України пільги, компенсації і гарантії, право на надання яких передбачено чинним законодавством України, є додатком до основних джерел існування, необхідною складовою конституційного права на забезпечення достатнього життєвого рівня. Відповідно звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів за ст. 22 Конституції України [12] не допускається (рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 р. № 8-рп/99, від 20 березня 2002 р. № 5-рп/2002, від 17 березня 2004 р. № 7-рп/2004, від 1 грудня 2004 р. № 20-рп/2004).

Також експерти зауважили, що скорочення виплат працівникам стосується найбільш вагомих для забезпечення життєдіяльності суспільства і держави галузей (зокрема, правоохоронної діяльності, державного і місцевого управління). При цьому не враховується навіть закріплена у ст. 33 Закону України «Про державну службу» вимога, згідно з якою скорочення бюджетних асигнувань не може бути підставою для зменшення посадових окладів, надбавок до них та фінансування інших, передбачених цим Законом, гарантій, пільг і компенсацій [13].

Отже, з одного боку, прийняття 27 березня 2014 р. Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні», яким були внесені зміни до пенсійного забезпечення державних службовців, обумовлене необхідністю запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні, збільшення надходжень до бюджету та удосконалення окремих положень Податкового кодексу України, а також необхідністю реалізації заходів щодо економічного та раціонального використання державних коштів, недопущення втрат бюджету, та забезпечення соціальної підтримки громадян, виходячи з фінансових можливостей держави. З іншого, – внесені зміни до законодавства України призвели до виникнення колізій і суперечностей нормативно-правових актів. Така ситуація вимагає прийняття нових, більш досконалих правових норм регулювання пенсійних відносин державних службовців. Гармонізація загального та спеціального законодавства щодо пенсійного забезпечення, приведення його у відповідність до міжнародних стандартів є надзвичайно важливим завданням. Розробці нової нормативно-правової бази, необхідної для ефективної реалізації пенсійного законодавства, повинні передувати всебічні науково-теоретичні та науково-практичні дослідження. Сьогодні можна спостерігати особливий інтерес серед фахівців у галузі

юриспруденції та економіки, які спрямовують свою дослідницьку увагу на проблеми становлення та розвитку в Україні нової пенсійної системи. У свою чергу, пенсійне забезпечення державних службовців залишається практично за межами гострих наукових диспутів та обговорень.

Список літератури:

1. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII, у редакції від 1 травня 2014 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні : Закон України від 27 березня 2014 р. №1166-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. 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.
4. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
6. Про дипломатичну службу : Закон України від 20 вересня 2001 р. № 2728-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 5. – Ст. 29.
7. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
8. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 49–51. – Ст. 376.
9. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» : Закон України від 19 грудня 2013 р. № 714-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
11. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
12. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
13. Держслужбовцям зменшили пенсії й позбавили вихідної допомоги // Закон і бізнес. – 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zib.com.ua>.

В статье проведен анализ последних изменений, которые были внесены в пенсионное законодательство Украины, в части урегулирования отношений по пенсионному обеспечению государственных служащих.

Государственная служба, государственный служащий, пенсионное обеспечение.

This article analyzes the recent changes that were made to the pension legislation of Ukraine in the settlement of relations of pensions for public servants.

Public service, public servant, pension provision.

УДК 349.2

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ ПРЕДМЕТА ТРУДОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ

**Т.С. НОВАК, кандидат юридичних наук,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

Стаття присвячена проблемним питанням визначення предмета трудового права, аналізу теоретичних підходів щодо галузевої належності відносин зайнятості і працевлаштування, а також характеристики відповідних норм проекту Трудового кодексу України.

Трудове право, предмет трудового права, зайнятість, працевлаштування, правовідносини, галузь права.

Визначення предмета трудового права як кола суспільних відносин, що регулюються цією галуззю, завжди було в центрі уваги науковців. Дане питання неодноразово досліджувалося в працях Н. Болотіної, Л. Гінцбурга, М. Іншина, В. Жернакова, А. Мацюка, В. Попова, П. Пилипенка, В. Прокопенка, О. Процевського, Є. Хохлова, Г. Чанишевої та інших вчених. Разом з тим однозначного висновку з цього приводу так і не було зроблено. Посилюється необхідність подальших наукових пошуків у цьому напрямі й існуючими змінами в політичному, економічному, правовому полі нашої держави.

З огляду на обмежений обсяг наукової статті та недоцільність (у зв'язку з цим), детального аналізу всієї сукупності правовідносин, які належать до предмета трудового права, **метою** даної роботи є огляд теоретичних підходів щодо галузевої належності відносин зайнятості й працевлаштування, а також характеристика відповідних норм проекту Трудового кодексу України.

Вивчення наукових джерел показує, що думки вчених з приводу галузевої належності відносин зайнятості й працевлаштування досить різні, ґрунтуючись насамперед на тлумаченні понять «зайнятість» і «працевлаштування» та їх розмежуванні.

Як зазначає П.Д. Пилипенко, відносини зайнятості – явище ширше, ніж відносини працевлаштування. Останні є лише одним з елементів відносин зайнятості. Тому не можна ототожнювати ці два явища, які співвідносяться як ціле і частина. Відносини зайнятості не вичерпуються тільки працевлаштуванням, а охоплюють також відносини, що пов'язані з соціальним захистом безробітних, тобто не працівників, а осіб з іншим правовим статусом [1, с.36].

Працевлаштування як один із засобів забезпечення зайнятості

розглядає у дисертаційній роботі В. Безусий та дає наступне його визначення: «працевлаштування – це діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та інших посередницьких органів спрямована на підшукування роботи особам, що її шукають, а також діяльність останніх по самостійному підшукуванню собі місця роботи». Науковець поділяє процес працевлаштування на дві стадії. Перша – підшукування роботи, друга – укладання трудового договору. Автор наголошує, що укладення трудового договору між працівником та роботодавцем є останньою стадією процесу працевлаштування незалежно від того, підшукала особа собі роботу сама, або це зробили органи, що сприяють працевлаштуванню [2, с. 3, 13]. З урахуванням цього можна вести мову про комплексний характер правових норм, що регулюють відносини із зайнятості й працевлаштування.

Саме таку позицію підтримують й інші вчені. Наприклад, Н. Болотіна стверджує, що відносини між підприємствами і державною службою зайнятості щодо спеціального обладнання робочих місць для інвалідів та їх працевлаштування, надання інформації службі зайнятості про рух і використання робочої сили, виплати штрафу за порушення законодавства про зайнятість є адміністративно-правовими і регулюються нормами адміністративного права. До предмета права соціального забезпечення, на думку Н. Болотіної, включаються відносини між підприємствами і Фондом загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, а також відносини між службою зайнятості й громадянами щодо надання послуг з працевлаштування, профорієнтації, підшукування відповідної роботи, профнавчання, перенавчання, підвищення кваліфікації, надання статусу безробітного з виплатою допомоги по безробіттю, а також матеріальної допомоги в період професійної підготовки за рахунок коштів Фонду. Нарешті третю групу складають відносини між працівником і підприємством щодо укладення трудового договору на основі направлення служби зайнятості. Сюди також входять відносини з використання працівників на сезонних, громадських роботах за направленням служби зайнятості. У таких випадках укладається трудовий договір і на працівника поширюється трудове законодавство. Лише ці відносини становлять предмет трудового права [3, с. 69–70]. Тобто, трудовим правом регулюватимуться відносини лише після укладання трудового договору.

Аналогічної позиції дотримується О. Жолнович, яка називає відносини служби зайнятості і роботодавця типовими адміністративно-правовими відносинами. Стосовно відносин, які виникають між громадянином, який направлений на роботу органом зайнятості і роботодавцем, то таке направлення, на думку вченої, не породжує трудових відносин. Вони виникають тільки з укладенням трудового договору, тому є підстави стверджувати, що інститут працевлаштування перебуває поза межами трудового права [4, с. 272].

Існує й інша точка зору. В теорії трудового права прийнято включати до предмета цієї галузі окрім трудових (або індивідуальних трудових)

відносин, які складають «ядро» трудового права, й іншу групу відносин. Це так звані «відносини, тісно пов'язані з трудовими» або «похідні від трудових і пов'язані з ними відносини». Призначенням останніх є обслуговування, забезпечення нормального існування індивідуальних трудових відносин. При цьому дана група відносин може передувати трудовим, супроводжувати їх, впливати з трудових.

І ось саме до відносин, пов'язаних з трудовими, науковці й відносять відносини з працевлаштування, називаючи їх такими, що можуть передувати трудовим. Такої позиції дотримуються В. Прокопенко [5, с. 19], М. Іншин та В. Щербина [6, с. 206], С. Прилипко та О. Ярошенко [7, с. 17], Ю. Дмитренко [8, с. 39–40].

Для всебічного дослідження галузевої належності відносин зайнятості й працевлаштування проаналізуємо зміст основних нормативних актів у цій сфері.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 р. № 5067- VI відносини у сфері зайнятості регулюються Конституцією України, цим Законом, Кодексом законів про працю України, Господарським та Цивільним кодексами України, Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», іншими актами законодавства. Кодекс законів про працю містить окрему главу III-A «Забезпечення зайнятості вивільнюваних працівників», яка носить лаконічний характер, складаючись лише з двох статей: ст. 49-2 «Порядок вивільнення працівників» та ст. 49-4 «Зайнятість населення». При цьому ч. 1 ст. 49-4 КЗпП носить відсилочний характер до Закону України «Про зайнятість населення». Питання працевлаштування порушується у різних статтях КЗпП (ст.ст. 172, 184, 196, 198, 252-6 та ін.).

Звертаючись до досвіду країн ближнього зарубіжжя, зокрема до положень Трудового кодексу (далі – ТК) Республіки Білорусь та Трудового кодексу Російської Федерації, бачимо наступне. Відповідно до ст. 4 ТК Республіки Білорусь цей нормативний акт регулює і відносини, пов'язані із забезпеченням зайнятості [9]. У Трудовому кодексі РФ у ст. 1 зазначається, що трудовим законодавством здійснюється правове регулювання відносин з працевлаштування [10]. Але обидва кодекси окремих розділів чи глав, присвячених виключно зайнятості або працевлаштуванню не містять. Ці питання розкриваються у змісті статей, наприклад, щодо особливостей працевлаштування неповнолітніх тощо.

Що ж до тенденції розвитку вітчизняного трудового законодавства у цій сфері, то варто зупинитися на аналізі змісту останнього проекту Трудового кодексу України [11] (далі – Проект ТК).

У Проекті ТК виділена окрема Глава 4 «Працевлаштування», яка складається з 9 статей, що регламентують здійснення права на працевлаштування; закріплюють право роботодавця на добір працівників; право осіб на безоплатні послуги державної служби зайнятості, на послуги суб'єктів підприємницької діяльності у працевлаштуванні; встановлюють підстави відмови у прийнятті на роботу; обов'язки роботодав-

ців щодо надання інформації органам державної служби зайнятості; визначають встановлення квоти робочих місць на працевлаштування осіб, які потребують соціального захисту; нормативу робочих місць для інвалідів та прийняття на роботу в рахунок квоти. При цьому змістовне наповнення даних норм, на нашу думку, має певні недоліки.

По-перше, ст. 29 Проекту ТК повністю дублює ч. 2 Закону України «Про зайнятість населення» (щодо здійснення фізичною особою права на працевлаштування шляхом самостійного пошуку роботи або за посередництвом органів державної служби зайнятості чи суб'єктів підприємницької діяльності, що мають право надавати послуги з посередництва щодо працевлаштування).

По-друге, ч. 1 та 2 Проекту ТК дублюють, відповідно, п. 1 ч. 4 та п. 1 ч. 5 ст. 50 Закону України «Про зайнятість населення» (щодо прав роботодавця на добір працівників та заборону висунення ним вимог дискримінаційного характеру в оголошеннях про такий добір).

По-третє, не можна позитивно оцінити надання у ч. 2 ст. 31 Проекту ТК права роботодавцю встановлювати своїми нормативними актами конкурсного порядку відбору працівників. Таке розширення підстав встановлення конкурсного відбору може призвести до зловживань з боку роботодавців.

По-четверте, у ст. 33 Проекту ТК закріплюється право осіб на отримання послуг з посередництва у працевлаштуванні від суб'єктів підприємницької діяльності та встановлюється обов'язковість отримання останніми відповідного дозволу (ліцензії). Разом з тим, Закон України «Про зайнятість населення» містить розділ VI «Послуги з посередництва у працевлаштуванні», який і розкриває всі особливості цієї діяльності.

По-п'яте, в тексті ст. 34 Проекту ТК вживається поняття «бронювання робочих місць для прийняття на роботу осіб, що потребують соціального захисту», але на даний час Законом України «Про зайнятість населення» бронювання робочих місць не передбачено, хоча в попередньому Законі України «Про зайнятість населення» від 1 березня 1991 р. № 803-XII такий захід був. Нині ст. 196 КЗпП передбачається встановлення броні для прийняття на роботу і професійне навчання на виробництві молоді, яка закінчила загальноосвітні школи, професійні навчально-виховні заклади, а також інших осіб молодше 18 років. Зауважимо: лише для молоді, категорія ж «особи, що потребують соціального захисту» значно ширша. Чинний Закон України «Про зайнятість» передбачає встановлення *квоти* робочих місць для осіб, що мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню.

По-шосте, ст. 35 Проекту ТК звужує перелік категорій осіб, що потребують соціального захисту порівняно з визначеними ч. 1 ст. 14 Закону України «Про зайнятість населення». Зокрема, до нього не включені один з батьків або особа, що їх замінює та утримує без одного з подружжя інваліда I групи (незалежно від причини інвалідності); дітисироти та діти, позбавлені батьківського піклування, особи, яким виповнилося 15 років та які за згодою одного з батьків або особи, яка їх

замінює, можуть, як виняток, прийматися на роботу; особи, звільнені після примусового лікування; інваліди, які не досягли пенсійного віку, встановленого ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»; особи, яким виповнилося 15 років та які за згодою одного з батьків або особи, яка їх замінює, можуть, як виняток, прийматися на роботу. Водночас Проект ТК встановлює більш тривалий строк (один рік після закінчення чи припинення навчання або служби) протягом якого особи, закінчили або припинили навчання в загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладах чи звільнилися з військової або альтернативної (невійськової) служби мають додаткові гарантії щодо працевлаштування. Зараз цей строк встановлений у шість місяців.

По-сьоме, Проект ТК у ст. 35 покладає обов'язок визначення квоти робочих місць для осіб, які потребують соціального захисту, на виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, встановлює обов'язкове погодженням з територіальними органами соціального діалогу. Практика встановлення такої квоти місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних рад за поданням центрів зайнятості вже існувала (за попереднім Законом України «Про зайнятість населення») і себе не виправдала. У чинному Законі України «Про зайнятість населення» цей обов'язок покладається на роботодавця. Закон лише встановлює розмір квоти – 5 відсотків середньооблікової чисельності штатних працівників за попередній календарний рік для підприємств, установа та організацій з чисельністю штатних працівників понад 20 осіб. Вважаємо такий підхід правильним, оскільки роботодавець володіє інформацією про громадян, які на умовах повної зайнятості вже працюють у нього і належать до таких, що неконкурентоспроможні на ринку праці. Відповідно він може об'єктивно визначити чисельність осіб, яких ще необхідно працевлаштувати для виконання квоти. Негативним також є відсутність у Проекті ТК розміру квоти.

Нарешті, хотілося б звернути увагу на те, що в Прикінцевих та перехідних положення Проекту ТК серед переліку нормативних актів, що втрачають чинність у зв'язку з набранням чинності цим Кодексом, Закон України «Про зайнятість населення» відсутній. Тобто, він буде діяти одночасно з Трудовим кодексом і всі наведені вище дублювання та невідповідності матимуть місце. Якщо ж приводити Закон України «Про зайнятість населення» у відповідність до Трудового кодексу, то ми вважаємо, що розглянуті нами статті краще сформульовані все ж таки в Законі, ніж у Проекті ТК.

Узагальнивши вищесказане, ми приєднуємося до позиції щодо доцільності включення відносин працевлаштування до предмета трудового права. Що ж стосується тенденцій розвитку цього правового інституту в Проекті Трудового кодексу, то він потребує ґрунтовного удосконалення та доопрацювання з урахуванням наведених аргументів.

Список літератури:

1. Пилипенко П. Д. Проблеми теорії трудового права : [монографія] / П. Д. Дмитренко. – Львів : Видавничий центр Львівського національного університету ім. Івана Франка, 1999. – 214 с.
2. Безусий В. В. Правове регулювання працевлаштування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / В. В. Безусий. – Х., 2007. – 16 с.
3. Болотіна Н. Б. Трудове право України : підруч. / Н. Б. Болотіна. – 4-те вид., перероб. і доп. – К. : Вікар, 2006. – 725 с.
4. Жолнович О. І. Предмет трудового права як критерій систематизації галузевих норм / О.І. Жолнович // Університетські наукові записки. – 2006. – № 3–4 (19–20). – С. 271–275.
5. Прокопенко В. І. Трудове право України : підруч. / В. І. Прокопенко. – Х. : Фірма «Консум», 1998. – 480 с.
6. Іншин М. Сучасне бачення предмета трудового права України / М. Іншин, В. Щербина // Приватне право. – 2013. – № 1. – С. 201–208.
7. Прилипко С.М. Трудове право України : підруч. / С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко. – 4-е вид., перероб. і доп. – Х. : Видавництво «ФІНН», 2011. – 800 с.
8. Дмитренко Ю. П. Трудове право України : підруч. / Ю. П. Дмитренко. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 624 с.
9. Трудовой кодекс Республики Беларусь : от 26 июля 1999 г. № 296-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 1999. – № 80. – Ст. 2/70.
10. Трудовой кодекс Российской Федерации : от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 3.
11. Проект Трудового кодексу України від 22 квітня 2013 р. № 2902 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

Статья посвящена проблемным вопросам определения предмета трудового права, анализу теоретических подходов к отраслевой принадлежности отношений занятости и трудоустройства, а также характеристике соответствующих норм проекта Трудового кодекса Украины.

Трудовое право, предмет трудового права, занятость, трудоустройство, правоотношения, отрасли права.

This article is devoted to envisage the subject of labor law, the theoretical approaches to the industry sector of employment relations and employment, as well as characteristics of the relevant rules of the draft Labour Code of Ukraine.

Labor Law, the subject of labor law, employment, employment relationship, the branch of law.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО, АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

УДК 342.9:343

ДО ПИТАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ТА КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

**О.П. СВІТЛИЧНИЙ, доктор юридичних наук,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

У статті досліджуються теоретико-правові питання встановлення адміністративної та кримінальної відповідальності юридичних осіб за порушення прав інтелектуальної власності.

Законодавство, юридична відповідальність, юридична особа, порушення прав інтелектуальної власності.

У будь-якій сфері людської діяльності, у тому числі й у боротьбі із правопорушеннями у сфері інтелектуальної власності, принципове значення приділяється пізнанню юридичної відповідальності, особливо питанню відповідальності юридичних осіб.

У зарубіжних країнах контроль за діяльністю організацій з колективного управління майновими авторськими і суміжними правами реалізується відповідно до норм цивільного та адміністративного права.

За порушення вимог законодавства України у сфері авторського права і (або) суміжних прав та відповідно до Порядку обліку організацій колективного управління та здійснення нагляду за їх діяльністю Державною службою інтелектуальної власності України до організацій колективного управління можуть бути застосовані санкції у вигляді: попередження, тимчасової заборони (зупинення) права організацій колективного управління на укладання договорів про отримання винагороди чи договорів з надання дозволу на використання об'єктів авторського права і (або) суміжних прав на строк до трьох місяців, або зняття із обліку.

Метою цієї статті є дослідження теоретико-правових питань встановлення відповідальності юридичних осіб нормами адміністративного та кримінального законодавства за порушення прав інтелектуальної власності.

Загальні питання юридичної відповідальності за порушення об'єктів права інтелектуальної власності досліджувалась науковцями різних галузей права, зокрема: П.П. Андрушко, А.М. Коваль, Г.В. Корчемний, О.Д. Святоцький, Р.Б. Шишка, О.С. Яра та ін. Проте, прийняття

законодавчих актів щодо застосування кримінальної відповідальності до юридичної відповідальності породило нові дискусії, що й обумовлює актуальність цієї статті.

Науковці зазначають, що упродовж останніх років діяльність організацій колективного управління авторськими та суміжними правами є досить активною, а матеріали судової практики свідчать про численну кількість позовів, пов'язаних із не відрахуванням коштів за використання об'єктів авторських чи суміжних прав [1, с. 156].

Зважаючи, що при здійсненні управління авторськими та суміжними правами, а також в інших випадках, бувають випадки вчинення дій, пов'язаних з кримінальною, цивільно-правовою або адміністративною відповідальністю, що вчиняють юридичні особи, вважаємо за доцільне зупинитися на цьому питанні.

На проблему пов'язану з кримінальною відповідальністю юридичних осіб, звертається увагу у Конвенції про кіберзлочинність [2], ст. 8 якої зазначається, що кожна із сторін Конвенції вживає такі законодавчі та інші заходи, які можуть бути необхідними для встановлення кримінальної відповідальності відповідно до її внутрішнього законодавства за навмисне вчинення, без права на це, дій, що призводять до втрати майна іншої особи шляхом: будь-якого введення, зміни, знищення чи приховування комп'ютерних даних; 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, Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності, що ратифікована Україною [3], у ст. 10 «Відповідальність юридичних осіб», якої зазначено, що кожне Держава-учасник вживає такі заходи, які, з урахуванням цих правових принципів, можуть зажадати для встановлення відповідальності юридичних осіб за участь в серйозних злочинах («серйозний злочин» – це злочин, який карається позбавленням волі на максимальний строк не менше чотирьох років або більш суворою мірою покарання (п. b, ст. 2 Конвенції), до яких причетна організована злочинна група. У цій статті зазначається, що Держави-учасниці повинні дотримання правових принципів при встановленні відповідальності юридичних осіб, яка може бути кримінальною, цивільно-правовою або адміністративною. При цьому покладання такої відповідальності не повинно завдавати шкоди кримінальній відповідальності фізичних осіб, які вчинили злочини. Рекомендації щодо встановлення кримінальної або іншої відповідальності юридичних осіб є внутрішнім правом Держави-учасниці.

Відповідно до українського законодавства юридичні особи не можуть нести адміністративну та кримінальну відповідальність. Наукові дискусії щодо встановлення адміністративної або кримінальної відповідальності юридичних осіб не є новими, вони неодноразово порушуються на сторінках спеціальної літератури. Спектр наукових думок різний: від можливості заперечення до можливості визнання суб'єктами кримінальної та адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб» від 23 травня 2013 р., який набирає чинності з 1 вересня 2014 р. [4] на відміну від Закону України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» від 11 червня 2009 р. [5], який повинен бути введений у дію з 1 січня 2011 р., але втратив чинність на підставі Закону України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» від 21 грудня 2010 р. [6], породив нові дискусійні питання стосовно кримінальної відповідальності юридичних осіб. Проте і в Проекті Кримінального кодексу Російської Федерації 1994 р. також передбачалось застосування кримінальної відповідальності юридичних осіб у таких випадках: юридична особа винна у невикористанні або неналежному виконанні прямого припису закону, який встановлює обов'язки або заборону на здійснення конкретної діяльності, юридична особа винна у здійсненні діяльності яка не відповідає її статутним документам або заявленим цілям. При цьому кримінальна відповідальність юридичної особи не виключала відповідальності за вчинений злочин фізичної особи [7].

На відміну від Кодексу України про Адміністративні Правопорушення, Кодексом про адміністративні правопорушення Російської Федерації передбачено, що юридичні особи є суб'єктами адміністративної відповідальності. З цього приводу Л.О. Іванов пише, що інститут публічно-правової відповідальності юридичної особи застосовується у багатьох зарубіжних країнах, які зіткнулися з проблемою росту порушень закону, вчинених корпораціями або іншими колективними суб'єктами. Ці країни пішли по шляху введення відповідальності юридичних осіб не тільки за адміністративні (Італія, Португалія, Німеччина), але й за кримінальні правопорушення (Франція, США, Японія, та ін.) [8, с. 2].

Б.В. Волженкін, аналізуючи законодавчі акти різних країн, наводить ряд аргументів на користь як прихильників, так і противників такого виду відповідальності. Він звертає увагу на те, що треба виділити умови, за яких юридична особа буде нести відповідальність за злочин, вчинений фізичною особою. Водночас дослідник зазначає, що в більшості випадків на корпорацію має бути накладена цивільна відповідальність, а на службовця, що прийняв злочинне рішення – кримінальна [9].

Питання кримінальної відповідальності юридичної особи в нормативно-правових актах зарубіжних країн вирішується по-різному. У британській системі права діє 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 покладання на корпорацію кримінальної відповідальності виникла із розуміння прагматизму і доцільності. Корпорація несе кримінальну відповідальність і у тих випадках, коли вона ставить свого працівника у таку ситуацію, за якої він отримує можливість займатися «неналежною

діяльністю». Ще у 1909 р. Верховний Суд США визнав аналогію між цивільно-правовою і кримінально-правовою відповідальністю корпорацій в частині доказування вини [10, с. 106–118].

Підхід американського законодавця погоджується з теорією соціального розуміння вини, як відповідальності юридичної особи перед суспільством і державою за ці негативні наслідки, вчинені юридичною особою, яка несе відповідальність за неналежну організацію своєї діяльності, спричинивши вчинення злочину. Законом Великої Британії «Про авторські, дизайнерські і патентні права» [11] передбачена відповідальність юридичних осіб і 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 обіймає вказані посади, то вони, також як і юридичні особи, винні в скоєнні злочину, підлягають кримінальному переслідуванню і відповідному покаранню. Також аналогічна відповідальність передбачена ст. 198 Закону за виготовлення, оборот і використання незаконного звукозапису.

Ті, хто виступає проти інституту кримінальної відповідальності юридичних осіб, вказують насамперед на те, що вони не узгоджуються із принципом особистої відповідальності особи за вчинені діяння та наявності вини. На відміну від цивільного законодавства, кримінальним законодавством обмежене коло можливих суб'єктів злочину. Це означає, що суб'єктом злочину може бути лише фізична осудна особа, суб'єктами злочину за українським кримінальним законодавством не можуть бути юридичні особи. Як зазначає А.А. Музика, визнання останніх суб'єктами кримінальної відповідальності 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) [12, с. 62].

Поняття «юридична особа» надається у ст. 80 ЦК України, згідно з яким юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку, що наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді. Відповідно до ч. 2 ст. 81 ЦК України юридична особа публічного права також може створюватися розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування [13].

Аналіз норм цивільного законодавства дає змогу говорити про наявність традиційних ознак, які характеризують юридичну особу: а) організаційна єдність; б) наявність відокремленого майна; в) самостійна

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. Однак і передбачається можливість регулювання цивільних правовідносин за участю юридичних осіб публічного права та іншими, ніж ЦК України, актами законодавства. Такими актами можуть бути лише закони, а не акти Президента України чи постанови Кабінету Міністрів України. Це можуть бути закони, що регулюють правове становище органів публічної влади, місцевих адміністрацій тощо, які встановлюють певні особливості участі цих організацій у цивільних правовідносинах. Положення таких законів поширюються лише на юридичних осіб публічного права.

Отже, юридичні особи є повноправними суб'єктами багатьох видів правовідносин, вони можуть вчиняти різні протиправні діяння. Відповідно, виникає питання, чи повинні нести кримінальну відповідальність за порушення прав інтелектуальної власності юридичні особи. Дослідження підстав притягнення юридичних осіб до кримінальної або адміністративної відповідальності, у тому числі й за порушення прав інтелектуальної власності, допомагає визначити певні особливості відповідальності юридичних осіб.

По-перше, юридична особа може бути притягнута до відповідальності у разі набуття нею правосуб'єктності. Правосуб'єктність юридичної особи – це складна система, кожен елемент якої визначає правосуб'єктність юридичної особи, які у певній сфері суспільних відносин [14, с. 59].

По-друге, визначення вини юридичної особи повинно враховувати зв'язок між діяннями фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи, і протиправними діяннями юридичної особи.

По-третє, в національному законодавстві існують норми, що передбачають відповідальність юридичної особи.

Статтею 238 Господарського Кодексу України за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності до передбачена відповідальність юридичної особи 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 [15].

Юридична природа такої 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 [16, с. 277].

На сьогодні порушення об'єктів права інтелектуальної власності охороняється нормами цивільного, господарського, адміністративного, митного, податкового та кримінального законодавства, яке у змозі захисти суб'єктивні права власників об'єктів права інтелектуальної власності на належні їм об'єкти такого права.

Наведене свідчить про недоцільність встановлення адміністративної та кримінальної відповідальності юридичної особи за порушення прав інтелектуальної власності. На сьогодні чинне вітчизняне законодавство має достатньо норм, якими встановлено адміністративну відповідальність юридичної особи. Якщо говорити про кримінальну відповідальність юридичної особи, слід зазначити, що юридична особа є абстрактною правовою конструкцією, а кримінальне покарання має особистий репресивний характер, спрямований на волю та психологічне ставлення до вчиненого злочину. На відміну від фізичної особи, юридична особа не відповідає ні розумом, ні волею. До того ж порядок порушення кримінальної справи юридичної особи не узгоджується з процесуальними порядком порушення кримінальної справи фізичної особи, давати показання з пред'явленого їй обвинувачення або відмовитися давати показання і відповідати на запитання тощо. Не випадково, Закон [4] передбачає притягнення юридичної особи до кримінальної відповідальності шляхом притягнення до кримінальної відповідальності посадової особи – юридичної особи. Відповідно, вина юридичної особи не може бути встановлена за тими ж правилами, що й вина фізичної особи. Тому, на думку автора, на сьогодні питання встановлення адміністративної або кримінальної відповідальності юридичної особи є передчасним.

Список літератури:

1. Право інтелектуальної власності: навч.-метод. посіб. / О. О. Кулініч, Л. Д. Романадзе. – Одеса : Фінікс, 2010. – 492 с.
2. Про ратифікацію Конвенції про кіберзлочинність : Закон України від 7 вересня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 5–6. – Ст. 71.
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 повітря) : Закон України від 4 лютого 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 19. – Ст. 263.

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб : Закон України від 23 травня 2013 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// zakon2.rada.gov.ua/laws/show/314-18](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/314-18)

5. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень : Закон України від 11 червня 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 45. – Ст. 692.

6. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції : Закон України від 21 грудня 2010 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.

7. Уголовный кодекс РФ (общая часть). Проект. – М., 1994 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.google.com.ua/search?q=Уголовный кодекс РФ. \(общая часть\)%2СП](https://www.google.com.ua/search?q=Уголовный кодекс РФ. (общая часть)%2СП)

8. Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / под общ. ред. проф. Э. Н. Ренова. – М. : НОРМА, 2002. – 1040 с.

9. Волженкин Б. В. Уголовная ответственность юридических лиц // Закон. Интернет-журнал Ассоциации юристов Приморья / Б. В. Волженкин : [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://prokнадzor.ru/analit>

10. Никифоров А. С. Юридическое лицо как субъект преступления и уголовной ответственности / А.С. Никифоров. – М. : АО «Центр ЮрИнфоР», 2002. – 204 с.

11. The Stationery Office Limited as the Copyright, Design and Patent Act 1988. – London, 1988. – P. – 48.

12. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. 3-тє вид., перепоб. та доповн. / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. – К. : Атіка, 2003. – 1056 с.

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

14. Стамкулов У. М. Теоретические проблемы межотраслевой правосубъектности юридического лица / У. М. Стамкулов // Юрист. – 2000. – № 4. – С. 59–63.

15. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21–22. – Ст. 144.

16. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування : моногр. / О.П. Світличний. – Донецьк : Державне видавництво «Донбас», 2011. – 410 с.

В статье исследуются теоретико-правовые вопросы установления административной и криминальной ответственности юридических лиц за нарушения прав интеллектуальной собственности.

Законодательство, юридическая ответственность, юридическое лицо, нарушение прав интеллектуальной собственности.

The article examines theoretical legal questions of establishment of administrative and criminal responsibility of juridical persons for infringement of intellectual property rights.

Legislation, legal responsibility, juridical person, infringement of intellectual property rights.

УДК 331.45

МАЙНОВІ ВІДНОСИНИ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) ЗА ОХОРОНОЮ ПРАЦІ НА ПІДПРИЄМСТВАХ, УСТАНОВАХ, ОРГАНІЗАЦІЯХ АГРОПРОМИСЛОВОГО ВИРОБНИЦТВА

**О.Г. БОНДАР, кандидат юридичних наук, доцент,
Запорізький національний університет¹**

Розглянуто та проаналізовано майнові відносини при здійсненні державного нагляду за охороною праці в сільському господарстві, досліджено місце Державної інспекції сільського господарства України, її територіальних органів у цих відносинах, проведено аналіз чинного законодавства.

Державний нагляд (контроль) у сільському господарстві України, Державна інспекція сільського господарства України, її територіальні органи, охорона праці.

Відповідно до ст. 43 Конституції України кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується [1, с. 7]. В умовах високої динаміки української сучасності, мінливості соціально-економічної ситуації проблеми охорони праці стають усе складнішими характеру. Ускладнюються виробничі процеси, виконання роботи потребує від працівників нових знань і навичок, а від роботодавців – підвищення ефективності виробництва. Найбільш гостро відчувається проблема охорони праці – як гарантоване Конституцією України право кожного. Як свідчать статистичні дані, на підприємствах, в установах, організаціях усіх форм власності в Україні щоденно травмуються понад 200 працівників, з них близько 30 стають інвалідами і 5–6 осіб одержують травми зі смертельними наслідками. Ризик стати жертвою нещасного випадку на виробництві або постраждати від профзахворювань в Україні у 5–8 разів вищий, ніж у країнах Євросоюзу [2, с. 276–277]. Особливо актуальним питанням є захист прав та інтересів працівників у сільському господарстві.

Питанням охорони праці присвячували свої роботи такі науковці: О.В. Артеменко, Н.Б. Болотіна, Е.Ф. Демський, В.М. Єрмоленко, О.М. Мельник, Т.С. Новак, В.Ю. Уркевич, О.С. Яра та інші вчені-правники. Безпосередньо проблемам контрольно-наглядової діяльності в агропромисловому комплексі займалися О.В. Баклан, В.І. Курило, О.Ю. Піддубний та інші.

Правовий інститут охорони праці в сільському господарстві має комплексний характер, для нього є характерним поєднання загальних

норм трудового законодавства щодо встановлення мінімальних гарантій у сфері охорони праці для всіх працюючих та спеціальних правових норм аграрного законодавства, які дають змогу враховувати галузеву специфіку охорони праці осіб, зайнятих у сільському господарстві. Внаслідок цього щодо вищевказаного правового інституту спостерігається певне поєднання основних засад охорони праці в цілому та спеціальних принципів охорони праці в сільському господарстві [3, с. 100].

Регулювання відносин між роботодавцем і працівником з питань безпеки, гігієни праці та виробничого середовища і встановлення єдиного порядку організації охорони праці в Україні здійснюється на підставі Конституції України законодавцем за участю відповідних органів державної влади, серед яких, відповідно до розділу IV Закону України «Про охорону праці» (далі – Закон), Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади з нагляду за охороною праці (Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України); міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (зокрема, Міністерство соціальної політики України та Міністерство охорони здоров'я України); Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування в межах наданих їм повноважень [1, с. 7].

Відповідно до ст. 259 Кодексу законів про працю України, нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють спеціально уповноважені на те органи та інспекції, які не залежать у своїй діяльності від власника або уповноваженого ним органу. Згідно зі ст. 260 КЗпП України, частини першої ст. 38 Закону, державний нагляд за додержанням законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці здійснюють:

Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (в минулому – Державний комітет України по нагляду за охороною праці);

Державна інспекція ядерного регулювання України (в минулому – Державний комітет України з ядерної та радіаційної безпеки);

Державна інспекція техногенної безпеки України (в минулому – Державний департамент пожежної безпеки Міністерства з надзвичайних ситуацій України);

Державна санітарно-епідеміологічна служба України [1, с. 364].

Проте Міністерство аграрної політики та продовольства України також наділене деякими повноваженнями у сфері охорони праці. Відповідно до Закону і для проведення прикладних робіт з розробки і постійного удосконалення системи управління охороною праці на підприємствах, у господарствах, установах і організаціях, що входять до сфери управління Міністерства сільського господарства і продовольства України, розробки і здійснення науково-інженерних заходів, спрямованих на запобігання травматизму, аварій і захворювань у сільськогосподарському виробництві наказом Міністерства сільського господарства і продовольства України від 4 квітня 1994 р. № 105 був створений Український науково-виробничий інженерний центр по охороні праці у

сільському господарстві (далі – Укрсільгоспохоронпраці). Укрсільгоспохоронпраці мав статус юридичної особи і до основної його діяльності належали розробка і здійснення науково-технічного, санітарно-гігієнічного та соціально-економічного і правового забезпечення роботи по запобіганню травматизму, аварій і захворювань у сільському виробництві. Укрсільгоспохоронпраці розробляв проекти правил, положень, інструкцій та інші проекти нормативно-правових актів про охорону праці, проводив паспортизацію умов і безпеки праці, облік, аналіз і вивчення причин виробничого травматизму тощо [4].

Згодом, в результаті проведення Президентом України адміністративної реформи, в грудні 2010 р. Міністерство аграрної політики України було реорганізоване на Міністерство аграрної політики України та продовольства (далі – Мінагрополітики України) та Державну інспекцію сільського господарства України (далі – Держсільгоспінспекція України) [5]. До Держсільгоспінспекції, як центрального органу виконавчої влади, перейшли наступні повноваження в частині нагляду (контролю) за охороною праці:

- здійснення контролю на підприємствах, в установах і організаціях агропромислового виробництва всіх форм власності за охороною праці, пожежною безпекою та безпекою дорожнього руху;

- розроблення галузевих програм і оперативних заходів з питань охорони праці, пожежної безпеки і безпеки дорожнього руху в галузях агропромислового виробництва;

- заборона експлуатації машин та інших технічних засобів для агропромислового комплексу, якщо їх технічний стан не відповідає вимогам нормативних документів щодо показників якості, технологічності та безпечності, охорони праці та охорони навколишнього природного середовища, загрожують життю і здоров'ю працюючих або створюють можливість виникнення аварій.

Фактично ж Держсільгоспінспекція як центральний орган виконавчої влади контролює наглядову діяльність у сфері охорони праці, а Укрсільгоспохоронпраці, який перейшов до сфери управління Держсільгоспінспекції, – безпосередньо виконує вказані функції (відповідно до наказу Держсільгоспінспекції від 14 вересня 2011 р. № 94) [6].

Проаналізувавши Закон, ми не побачили в ньому контрольно-наглядових повноважень Держсільгоспінспекції, що в свою чергу суперечить Закону України «Про нагляд (контроль) у господарській діяльності» та Указу Президента України «Про Державну інспекцію сільського господарства України» від 13 квітня 2010 р. № 459 [7].

Підґрунттям для передачі повноважень у сфері охорони праці від Мінагрополітики України до Держсільгоспінспекції України слугувала Конвенція Міжнародної організації праці № 129 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві, ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці № 129 1969 р. про інспекцію праці в сільському господарстві» від 8 вересня 2004 р. № 1986 (далі – Конвенція) [8].

Відповідно до Конвенції, завданнями системи інспекції праці у сільському господарстві є:

1) забезпечення застосування правових норм у галузі умов праці та охорони працівників під час їхньої роботи, як, наприклад, норм щодо тривалості робочого дня, заробітної плати, щотижневого відпочинку і відпустки, безпеки праці, охорони здоров'я і добробуту, використання праці жінок, дітей і підлітків, та з інших подібних питань, тією мірою, якою інспектори праці повинні забезпечувати застосування таких норм;

2) забезпечення роботодавців і працівників технічною інформацією та консультацією щодо найбільш ефективних засобів дотримання правових норм;

3) доведення до відома компетентного органу інформації про недоліки або зловживання, які не підпадають під дію існуючих правових норм, і подавати йому пропозиції щодо вдосконалення законодавства.

Національне законодавство може покладати на інспекторів праці у сільському господарстві консультативні функції або функції контролю за застосуванням правових норм щодо умов життя працівників та їхніх сімей.

Як бачимо, законодавством України враховані норми Конвенції щодо створення інспекції охорони праці в сільському господарстві, але не враховані деякі позиції із завдань інспекції, наприклад, забезпечення застосування правових норм у галузі умов праці та охорони працівників під час їхньої роботи, як наприклад норм щодо тривалості робочого дня, заробітної плати, щотижневого відпочинку і відпустки, безпеки праці, охорони здоров'я і добробуту, використання праці жінок, дітей і підлітків, та з інших подібних питань, тією мірою, якою інспектори праці повинні забезпечувати застосування таких норм, що є досить таки важливим, і вочевидь дає право інспекторами сільського господарства проводити перевірки і на підприємствах, підпорядкованих іншим центральним органами виконавчої влади в сільському господарстві, наприклад, Держветмедицині України та Держземагенству України.

Конвенція закріплює за персоналом статус державних службовців, умови роботи яких забезпечують стабільність зайнятості і роблять їх незалежними від будь-яких змін в уряді чи будь-якого небажаного зовнішнього впливу. Можна вважати, що у зв'язку з таким добрим матеріальним забезпеченням, щоб не виникла конкуренція, Конвенція 129 була доповнена рекомендаціями щодо інспекції праці в сільському господарстві № 133 від 25 червня 1969 року [9]. Відтак передбачено, що кандидати на керівні посади в інспекції праці в сільському господарстві повинні мати відповідну професійну або академічну кваліфікацію чи володіти великим практичним досвідом в галузі адміністрації праці. Якщо рівень освіти в країні дозволяє, то кандидати на інші посади в інспекції праці в сільському господарстві (заступники інспекторів, молодші співпрацівники і т.п.) повинні мати закінчену середню освіту, доповнену, в міру можливості, відповідною технічною підготовкою, чи володіти достатнім адміністративним або практичним досвідом в галузі праці.

У країнах з недостатньо розвиненою системою освіти особи, які призначаються на посаду інспекторів праці в сільському господарстві, повинні мати принаймні деякий практичний досвід в галузі сільського господарства або виявляти інтерес і мати відповідні здібності до виконання таких функцій. Вони повинні якнайшвидше пройти належну підготовку на виробництві. Центральний орган інспекції праці повинен давати інспекторам праці в сільському господарстві відповідні вказівки з тим, щоб вони могли однаково виконувати свої завдання по всій країні [9].

Нормами Конвенції передбачено наступні права інспекторів:

- інспектори праці мають право безперешкодно відвідувати без попереднього повідомлення в будь-який час, будь-яке підприємство, що підпадає під контроль інспекції;

- під час інспекційного відвідування інспектор повідомляє про свою присутність роботодавця або його представника, якщо тільки не визнає, що таке повідомлення не зашкодить ефективності контролю;

- інспектори праці можуть вживати заходів з метою усунення недоліків, виявлених у будь-якій споруді, в обладнанні або методах роботи на підприємствах, а у разі безпосередньої загрози здоров'ю чи безпеці працівників – вживати заходів, які підлягають негайному виконанню, аж до припинення роботи;

- підприємства інспектуються так часто і так ретельно, як це необхідно.

Разом із тим, у Законі України «Про основні засади здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» зазначається, що:

- планові та позапланові заходи здійснюються виключно в робочий час суб'єкта господарювання, визначений правилами внутрішнього трудового розпорядку та у присутності керівника або його заступника, або уповноваженої особи суб'єкта господарювання;

- зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг допускається за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника;

- органи державного нагляду (контролю) здійснюють планові заходи з державного нагляду (контролю) за умови письмового повідомлення суб'єкта господарювання щодо проведення планового заходу не пізніше ніж за десять днів до дня здійснення цього заходу [10].

Таким чином, норми Закону України «Про основні засади здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» не узгоджуються та не відповідають нормам визначених у ратифікованій Україною Конвенції Міжнародної організації праці № 129. Водночас, якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші норми, ніж ті, що передбачені законодавством України, застосовуються норми міжнародного договору [11].

Вважаємо, що ефективність державного нагляду може бути забезпечено його раптовістю, можливістю, у разі загрози здоров'ю чи

життю людини, зупинити виконання робіт, або експлуатацію несправного обладнання. Закон України «Про основні засади здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» створив правові колізії щодо застосування норм міжнародного права.

Інспектори праці у сільському господарстві, забезпечені відповідними документами, що засвідчують їхні повноваження, мають право:

1) безперешкодно, без попереднього повідомлення і в будь-яку годину доби проходити на будь-яке підприємство, яке підлягає інспекції;

2) проходити у денний час до будь-яких приміщень, які вони мають достатні підстави вважати такими, що підлягають інспекції;

3) здійснювати будь-який огляд, перевірку чи розслідування, які вони можуть вважати необхідними для того, щоб переконатися у тому, що правові норми суворо дотримуються, і зокрема:

а) наодинці або в присутності свідків опитувати роботодавця, персонал підприємства чи будь-яку особу, яка працює на підприємстві, з будь-яких питань, які стосуються застосування правових норм;

б) вимагати у порядку, передбаченому національним законодавством, надання будь-яких книг, реєстрів або інших документів, ведення яких приписане національним законодавством з питань умов життя і праці, з метою перевірки їхньої відповідності правовим нормам і знімати з них копії або робити з них витяги;

в) вилучати або брати з собою для аналізу зразки продуктів, матеріалів і речовин, які використовуються або оброблюються, за умови повідомлення роботодавцю або його представнику про те, що продукти, матеріали або речовини були вилучені або взяті з цією метою [8].

Щодо частоти проведення інспекцій на сільськогосподарських підприємствах, то вони проводяться так часто і так ретельно, як це необхідно для забезпечення ефективного застосування відповідних правових норм. Законодавство України вказує, що періодичність проведення планових заходів, затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням органу державного нагляду (контролю).

Держсільгоспінспекція України зобов'язана публікувати щорічний звіт про діяльність служб інспекції у сільському господарстві у вигляді окремого звіту або частини свого загального щорічного звіту. Такі щорічні звіти публікуються упродовж розумного терміна після закінчення року, якого вони стосуються, і в будь-якому разі протягом дванадцяти місяців. Копії щорічних звітів надсилаються Генеральному директору Міжнародного бюро праці протягом трьох місяців після їхнього опублікування.

Розглянувши актуальні питання здійснення майнових відносин як об'єкта державного нагляду (контролю) за охороною праці на підприємствах, установах, організаціях агропромислового виробництва можна зробити ряд висновків та пропозицій.

1. Закон України «Про охорону праці» до органів, що здійснюють державний нагляд за додержанням законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці відносить:

– Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України (в минулому – Державний комітет України по нагляду за охороною праці);

– Державну інспекцію ядерного регулювання України (в минулому – Державний комітет України з ядерної та радіаційної безпеки);

– Державну інспекцію техногенної безпеки України (в минулому – Державний департамент пожежної безпеки Міністерства з надзвичайних ситуацій України);

– Державну санітарно-епідеміологічну службу України і не передбачає контрольно-наглядових повноважень Держсільгоспінспекції України, як новоутвореного компетентного органу у цій сфері. Тому частину першу ст. 38 Закону України «Про охорону праці» необхідно доповнити абзацом 5 такого змісту: Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі. Вказане забезпечить Держсільгоспінспекції України та її територіальним органам повною мірою виконувати покладені на них Президентом України завдання.

2. Як бачимо, законодавством України враховані норми Конвенції щодо створення інспекції охорони праці в сільському господарстві, але не враховані деякі позиції із завдань інспекції, наприклад, забезпечення застосування правових норм у галузі умов праці та охорони працівників під час їхньої роботи, як наприклад норм щодо тривалості робочого дня, заробітної плати, щотижневого відпочинку і відпустки, безпеки праці, охорони здоров'я і добробуту, використання праці жінок, дітей і підлітків, та з інших подібних питань, у тій мірі, в якій інспектори праці повинні забезпечувати застосування таких норм, що є досить таки важливим, і вочевидь дає право інспекторами сільського господарства проводити перевірки і на підприємствах, підпорядкованих іншим центральним органами виконавчої влади в сільському господарстві, наприклад, Держветмедицини України та Держземагенству України.

3. Закон України «Про основні засади здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» суперечить нормам Конвенції в частині попередження власників чи уповноважених ним органів щодо проведення перевірок та періодичності проведення перевірок у сфері охорони праці. Вказане дає право інспекторам з охорони праці застосовувати норми Конвенції.

4. Норми Конвенції дають право працівникам Держсільгоспінспекції, до повноважень яких належить здійснення перевірок щодо дотримання законодавства з охорони праці мати статус державних службовців.

Список літератури:

1. Артеменко О.В. Науково-практичний коментар Закону України «Про охорону праці». Станом на 01.01.2012 р. / Артеменко О.В., Демський Е.Ф., Мельник О.М. та ін. ; за ред. Артеменко О.В. – К. : Видавничий дім «Професіонал», 2012. – 592 с.

2. Таран О.В. Науково-методичний аспект криміналістичного забезпечення розслідування злочинів, пов'язаних з порушенням вимог законодавства про охорону праці / О.В. Таран // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) : наук.-практ. журнал. – 2010. – № 23. – С. 276–283.

3. Новак Т.С. Інституціональні принципи охорони праці в сільському господарстві (Загальна характеристика) / Т.С. Новак // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України ; ред. кол. : Д.О. Мельничук (голова) та ін. – К., 2011. – Вип. 157. – С. 99–107. – (Серія «Право»).

4. Про створення Українського науково-виробничого інженерного центру по охороні праці у сільському господарстві Міністерства сільського господарства і продовольства України : Наказ Міністерства сільського господарства і продовольства України від 4 квітня 1994 р. № 105 // Архів Мінагрополітики України.

5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – С. 15. – Ст. 3334.

6. Про затвердження Статуту Українського науково-виробничого інженерного центру по охороні праці у сільському господарстві : Наказ Держсільгоспінспекції України від 14 вересня 2011 р. № 94 // Архів Держсільгоспінспекції України.

7. Про Державну інспекцію сільського господарства України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 11. – С. 114. – Ст. 622.

8. Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці № 129 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві : Закон України від 8 вересня 2004 р. № 1986 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 1. – Ст. 12.

9. Рекомендації щодо інспекції праці в сільському господарстві № 133 від 25 червня 1969 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_101.

10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 887 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – С. 12. – Ст. 1771, код акту 40114/2007.

11. Про міжнародні договори : Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 35. – С. 11. – Ст. 2317.

Рассмотрены и проанализированы имущественные отношения при осуществлении государственного надзора за охраной труда в сельском хозяйстве, исследовано место Государственной инспекции сельского хозяйства Украины, ее территориальных органов в этих отношениях, проведен анализ действующего законодательства.

Государственный присмотр (контроль) в сельском хозяйстве Украины, Государственная инспекция сельского хозяйства Украины, ее территориальные органы, охрана труда.

Property relations are considered and analysed during realization of state supervision after a labour protection in agriculture, investigational place of the State inspection of agriculture of Ukraine, its territorial organs in these relations, conducted analysis of current legislation.

State supervision (control) in agriculture of Ukraine, State inspection of agriculture of Ukraine, its territorial organs, labour protection.

УДК 351.001.73:630*432

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ДЕРЖАВНОЇ ЛІСОВОЇ ОХОРОНИ В СУЧАСНІЙ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІЙ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

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

У статті здійснено аналіз місця та ролі державної лісової охорони в сучасній організаційно-правовій моделі державних органів України. Досліджено нормативно-правові акти, іноземний досвід та сучасні тенденції, які впливають на формування державного механізму у досліджуваній сфері суспільних відносин.

Державна лісова охорона, місце та роль державної лісової охорони, охорона лісу, організаційно – правова модель державних органів.

Загальновідомо, що ліси – це той особливий природний ресурс, який потребує досить тривалого оновлення. Тож, зважаючи на такі важливі складові реалізації державного управління, як соціальна, екологічна, економічна тощо, які реалізуються, у тому числі, й за рахунок цього державного ресурсу, саме сьогодні особливого значення набуває створення системи заходів правової охорони лісів загалом та удосконалення організаційно-правової моделі відповідних державних органів, які виконують певні функції.

Проблематика діяльності державної лісової охорони, як окремого державного органу, так і у якості реалізації важливої функції держави не раз поставала предметом дослідження цілої низки наукових праць фахівців як адміністративного, екологічного, земельного права, так і представників лісівничої науки, державного управління тощо, серед яких В.Б. Авер'янов, В.М. Єрмоленко, С.І. Зібцев, В.І. Курило, П.І. Лакида, В.П. Печуляк, В.І. Семчик, Ю.С. Шемшученко та багато інших.

Мета наукової статті полягає у аналізі місця та ролі державної лісової охорони в сучасній організаційно-правовій моделі державних органів України та визначенні чинників, які впливають на формування державного механізму у досліджуваній сфері суспільних відносин загалом.

Основний нормативно-правовий акт України у сфері лісових відносин Лісовий кодекс України [1] базові положення щодо охорони лісу закріплює окремою главою: «Охорона і захист лісів». Зокрема, у ч. 1 ст. 86

«Організація охорони і захисту лісів» визначено: «Організація охорони і захисту лісів передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження лісів від пожеж, незаконних рубок, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу, захист від шкідників і хвороб».

Відповідно до ст. 89 Лісового кодексу України охорону і захист лісів на території України здійснюють: державна лісова охорона, яка діє у складі центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань лісового господарства та підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління; – лісова охорона інших постійних лісокористувачів і власників лісів.

Державна лісова охорона має статус правоохоронного органу. Порядок діяльності державної лісової охорони та лісової охорони визначається положенням, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Так, наразі чинною є відповідна постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну лісову охорону» від 16 вересня 2009 р. № 976 [2].

Згідно з вищезазначеними нормативно-правовими актами, основними завданнями державної лісової охорони є: здійснення державного контролю за додержанням лісового законодавства; забезпечення охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, захист від шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу.

Таким чином, лісове законодавство закріплює цілу систему правових норм щодо реалізації охоронних функцій стосовно вітчизняних лісів, проте одночасно з цим, їх застосування не позбавлене певних проблем. Їх негативний вплив на регулювання лісових відносин багато в чому підсилюється, зокрема, недостатньою ефективністю лісового контролю як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях, пов'язаному насамперед із системою побудови органів управління у сфері лісових відносин.

Виходячи з оцінок низки фахівців [3, с. 11] підвищити ефективність державної лісової охорони лише за рахунок змін до лісового законодавства неможливо – дія норм, що встановлюють ідеальні з позиції правової регуляції моделі поведінки, нерідко нівелюється їх нерезультативним виконанням. Саме ефективно функціонуюча система лісової охорони, що складається з державного та територіального лісового контролю, покликана забезпечити належний рівень захисту лісів.

Разом з тим удосконалення норм лише у площині лісового законодавства замало, необхідне насамперед комплексне реформування системи державного управління, організаційна побудова самих профільних органів, їх функцій, відповідних повноважень органів місцевого самоврядування тощо, органів контролю у лісовій галузі, зокрема не лише щодо забезпечення збалансованого розмежування наявних повноважень між ними, а й, можливо, побудови принципово нової моделі органів контролю у сфері лісових відносин як на державному, так і місцевому

рівнях. Зокрема, Н.І. Хлуднєва, щоправда в реаліях функціонування лісової галузі Російської Федерації, пропонує «з метою створення стійко функціонуючої системи державної лісової охорони створити самостійний федеральний орган виконавчої влади, уповноважений на реалізацію державного лісового нагляду (контролю), котрий буде повністю незалежним від органів державної влади, що організують використання лісів» [3, с. 11]. До речі, лісова сфера та профільна система органів державного управління у сусідній державі вже доволі тривалий час знаходиться на етапі «постійного» реформування. Відповідно, з метою підвищення в ній ефективності державного управління, здійснюються різні організаційно-правові «експерименти». Зважаючи на такий довід, ми, як мінімум, маємо зробити певні висновки щодо доцільності імплементації окремих подібних кроків. Оскільки останній найбільш суттєвий етап адміністративної реформи вітчизняних органів управління загалом має значні «корені» відповідного досвіду нашого східного сусіда, проте він насамперед стосується побудови системи центральних органів виконавчої влади [4]. Безпосередньо на лісовій сфері так глибоко він не відобразився.

Втім, з позицією названого вище автора маємо повністю погодитись, оскільки будь-які прояви контрольних повноважень можуть бути зведені до мінімуму лише на основі відомчої підпорядкованості. Як у наукових, так і в експертних колах вже довго тривають дискусії з приводу необхідності виведення державних органів контролю (нагляду) з юрисдикції (підпорядкування) вищих органів однієї й тієї ж галузі (сфери), оскільки лише так можна мінімізувати потужний корупційний фактор.

Наразі, Державна екологічна інспекція (далі – Держекоінспекція) України є центральним органом виконавчої влади, що реалізує важливі державні функції із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство екології та природних ресурсів (далі – Мінприроди) України [5]. Зазначене має і позитивний, і негативний аспект. Позитивний – пов'язаний насамперед із зменшенням корупційного тиску безпосередньо у сфері лісових відносин, оскільки відсутнє будь-яке підпорядкування центрального органу виконавчої влади України у сфері лісових відносин – Держлісагенства та Держекоінспекції. Негативний, на нашу думку, передусім стосується побудови системи органів реалізації державної влади загалом, оскільки при нинішній її моделі наявним є певне юрисдикційне підпорядкування Держекоінспекції іншому міністерству (діяльність Держекоінспекції спрямовується і координується через Міністра екології та природних ресурсів України; а діяльність Держлісагенства – через Міністра аграрної політики та продовольства України [6]).

Зокрема, щодо недоцільності підпорядкування державних інспекційних органів безпосередньо органам виконавчої влади вже тривалий час ведуться наукові дискусії. Окрім того, побудова управлінської моделі

низки інших держав свідчить про більшу ефективність системи державного управління, в якій інспекційні органи підпорядковуються чи то органу законодавчої влади, чи то безпосередньо вищій посадовій особі виконавчої влади чи взагалі виведені в окрему юрисдикцію.

Державна лісова охорона, відповідно до Положення про цей орган [2], покликана реалізовувати контрольні функції у складі Держлісагентства. Зокрема, до основних її завдань, згідно зі ст. 4 зазначеного Положення, належать такі: здійснення державного контролю за додержанням вимог лісового та мисливського законодавства; забезпечення охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу; запобігання злочинам і адміністративним правопорушенням у сфері лісового та мисливського господарства, а також використання лісових ресурсів і мисливських тварин; організація та координація заходів з охорони державного мисливського фонду.

Тобто, визначаючи правомірність та доцільність тієї чи іншої діяльності у сфері лісових відносин, самими посадовими особами, які і реалізують зазначені функції, є працівники органу виконавчої влади, що саме й реалізує державну політику у відповідній сфері. Так, до посадових осіб Держлісоохорони належать посадові особи Держлісагентства, Республіканського комітету Автономної Республіки Крим з питань лісового і мисливського господарства, обласних управлінь лісового та мисливського господарства і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держлісагентства (ст. 5 Положення про Державну лісову охорону).

Окрім того, діяльність Державної лісової охорони юрисдикційно залежить від рішень Мінагрополітики – того центрального органу виконавчої влади, який, відповідно до Указу Президента України від 10 грудня 2010 р. № 1085 [6], спрямовує та координує діяльність Держлісагентства.

Усе зазначене яскраво свідчить про пряму залежність відповідного органу контролю від профільних виконавчих органів. І як результат – негативно впливає на ефективність реалізації контрольних функцій у контексті ефективності здійснення публічного управління загалом.

Таким чином, можемо зробити висновок, що результати аналізу лісового законодавства, насамперед в частині правової регламентації місця та ролі державної лісової охорони в сучасній організаційно-правовій моделі державних органів України, свідчать про недосконалість правового поля в реалізації відповідної важливої державної функції. Очевидно, що система норм щодо регулювання зазначених питань потребує упорядкування та удосконалення.

Разом із тим удосконалення норм лише у площині лісового законодавства замало, необхідно насамперед комплексно реформувати систему державного управління, організаційну побудову самих профільних органів, органів контролю у лісовій галузі, визначити їх функції,

відповідні повноваження органів місцевого самоврядування тощо, зокрема, не лише щодо забезпечення збалансованого їх розмежування між зазначеними органами, а й, можливо, побудови принципово нової моделі органів контролю у сфері лісових відносин як на державному, так і місцевому рівнях.

Список літератури:

1. Лісовий кодекс України : Закон України від 21 січня 1994 р. № 3852 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>.
2. Про затвердження Положення про державну лісову охорону : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 976 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dklg.kmu.gov.ua>.
3. Хлуденева Н.И. Лесной надзор как функция государственного управления / Н.И. Хлуденева // Актуальные вопросы прокурорского надзора и государственного (муниципального) контроля в лесной сфере: сб. материалов «круглого стола» / отв. ред. О.С. Капинус. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2011. – С. 11.
4. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 : [Электронный ресурс] / Система исполнительной власти – Режим доступа: <http://ivo.garant.ru>.
5. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454 : [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>.
6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 : [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>.

В статье осуществлен анализ места и роли государственной лесной охраны в современной организационно-правовой модели государственных органов Украины. Исследованы нормативно-правовые акты, иностранный опыт и современные тенденции, влияющие на формирование государственного механизма в исследуемой сфере общественных отношений.

Государственная лесная охрана, место и роль государственной лесной охраны, охрана леса, организационно-правовая модель государственных органов.

In present article has been made the analysis of a place and a role of the state forest protection in modern organizational and legal model of the government parts of Ukraine. Checked normative legal acts, foreign experience and modern trends which influence on the formation of state mechanism in the sphere of public relations.

The state forest protection, place and role of the state forest protection, wood protection, organizational and legal model of government parts.

УДК 352.072.2

СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД

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

**В.В. ПАДІЙ, суддя,
Чернігівський окружний адміністративний суд**

У статті здійснений аналіз співвідношення державного та місцевого управління; досліджено теоретичні концепції самоврядування; розкривається суть адміністративно-територіального та державного устрою. Реалізація повноважень місцевого самоврядування, спрямована на збалансований розвиток території, розглядається через призму взаємодії місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями, що паралельно функціонують на відповідній території.

Адміністративна реформа, місцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації, взаємодія місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями, децентралізація державного управління.

Останні події в Україні доводять, що система публічної адміністрації, що була сформована в Україні за доби незалежності, на сьогодні потребує системного удосконалення та приведення у відповідність до вимог часу.

Головною проблемою державного управління є відсутність балансу між центральною і регіональною владою, що проявляється в надмірній централізації влади та відсутності реальної самостійності територіальних громад у вирішенні проблем місцевого значення. Існуючий адміністративно-територіальний устрій гальмує здійснення ефективної регіональної політики, замість того, щоб сприяти становленню базового інституту демократії – місцевого самоврядування. Ефективна діяльність місцевих органів влади буде можливою лише при чіткому законодавчому розподілі повноважень та відповідальності органів місцевої влади.

В умовах проведення адміністративної реформи та формування дієздатного децентралізованого державного управління особливої уваги заслуговує правове регулювання організації та функціонування саме місцевих органів влади.

Мета статті полягає в проведенні аналізу співвідношення державного та місцевого управління для подальшого формування ефектив-

ного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, спроможної максимально забезпечити надання високоякісних та доступних адміністративних, соціальних та інших послуг.

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності його органів.

Проте від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявились неспроможними до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування.

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреби суспільства. Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого та життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних, соціальних послуг.

Станом на 1 березня 2014 р. чисельність наявного сільського населення України становила – 14074,1 тис. осіб. Починаючи з 1991 р. чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилась на 1067 одиниць. З майже 12 тис. територіальних громад у більш як половині чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з яких не утворено відповідно до законодавства виконавчих органів місцевих рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад фактично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження [5, с. 2].

Дотаційність 5419 місцевих бюджетів становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету [5, с. 2]. Необхідність постійної фінансової підтримки малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання, яка реалізується через районні бюджети, обтяжлива для державного бюджету та стримує розвиток малих міст та великих селищ.

Суттєвого вдосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності та архаїзму радянської системи адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами

місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а отже, до неналежної організації регіональної та місцевої влади, неефективного управління суспільним розвитком на відповідній території.

Адміністративна реформа ставить за мету істотне підвищення ефективності системи управління в державі. Важливою складовою реформи є державна регіональна політика, що передбачає створення ефективно діючої системи управління на місцях, здійснення нормативно-правового та фінансово-економічного забезпечення територій на основі оптимального поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів.

Конституція України 1996 р. передбачила існування на місцях двох публічно-владних структур – місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування. У цих двох самостійних систем місцевої публічної влади є деякі спільні завдання - вони так чи інакше торкаються вирішення місцевих проблем, проте у них різна правова природа, а отже, їм притаманні специфічні форми реалізації повноважень, контролю за їх здійсненням, відповідальності. Та незважаючи на те, що це різні за юридичною природою ланки місцевої влади, обидві репрезентують публічну владу і покликані забезпечити збалансований розвиток відповідних територій та вирішення проблем як місцевого, так і загальнодержавного значення.

Організаційно-структурна характеристика державного управління певною мірою відрізняється від місцевого самоврядування і має інструментальне значення для визначення їхнього співвідношення. Концептуально співвідношення державного управління і місцевого самоврядування має визначатися у загальній управлінській лексиці, теорії і практиці соціального управління, загальнодержавного (управлінського центру та його органів на місцях) і місцевого управління.

У цьому зв'язку слід відмовитися від традиційних уявлень про однопорядковість самоврядування – демократії – народовладдя – народного суверенітету. Подібний підхід можливий при політологічному порівняльному аналізі проблеми, але в управлінському відношенні уявляється теоретичним спрощенням і веде до хибної орієнтації практики на пошук самоврядної максими як умови демократії, народовладдя, суверенітету народу. Цьому сприяє конституційна формула про те, що «народ здійснює владу ... через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [1, с. 5], хоча відомо, що органи місцевого самоврядування виявляють інтереси лише територіальних громад або їх об'єднань.

Насправді ж у суспільстві мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування з метою розвитку демократії і забезпечення суверенітету народу, і, отже, оптимальне співвідношення державного управління і самоврядування, їх співвідношення на місцевому рівні.

Цей оптимум спрямований на підвищення рівня управління державою, регіонами й окремими територіями та забезпечення легітимності

управління як довіри населення до управлінських центрів і готовності населення брати спільну участь в управлінні. Таким чином, досягається демократичність управління на всіх рівнях: від держави у цілому, де виявляється народовладдя – належність влади народу, яка здійснюється ним безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, до територіального колективу, демократичність управління яким (місцевого управління) досягається шляхом самоорганізації населення та здійснення місцевого самоврядування як права територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення...» [1, с. 140].

Залежно від уявлень про співвідношення державного та місцевого управління формуються теоретичні концепції самоврядування:

- «суспільна теорія», відповідно до якої «сутність самоврядування у наданні місцевому суспільству самому завідувати своїми суспільними інтересами та в збереженні за урядовими органами завідування самими лише тільки державними справами»;

- «державна теорія», яка бачить у самоврядуванні «службу місцевого суспільства державним інтересам».

Суспільна теорія бачить у протилежності суспільних і державних інтересів основу для повної самостійності органів самоврядування. При цьому критичне відношення до місцевого самоврядування як природного права обґрунтовувалося цікавими для нашої країни доводами англо-американської судової практики про муніципальні справи, державну природу місцевого самоврядування. На цьому ґрунті розвинулися паростки «общинно-господарської» доктрини, «громадського, або господарського самоврядування», при якому місцеве управління діє в корпоративно-територіальних інтересах, одержує «власну суверенну компетенцію і права тільки у сфері неполітичних відносин, у місцевих господарських і громадських справах. У питаннях політичних, загально-державних ці органи діють як представники держави» [6, с. 343].

При цьому, однак, треба враховувати, по-перше, те, що обрання теоретичної орієнтації співвідношення державного управління та місцевого самоврядування залежить від державного устрою (форми правління: президентської, парламентарної, змішаної, які визначають структуру центральної влади, але не можуть впливати на її відношення до місцевого управління, на співвідношення державного управління і місцевого самоврядування), і, особливо, від державного устрою (унітаризм, федералізм та ін.).

Обов'язковою умовою пошуків доцільного вирішення розглядуваного питання є відмова від ототожнення адміністративно-територіального та державного устрою, виходячи з того, що останнє являє територіальну в державних межах організацію держави, яка визначає не тільки просторову межу дії державної влади, але й відношення між територіальними одиницями, самоврядними територіями, центральною та

місцевою державною адміністрацією, державними структурами та місцевим самоврядуванням з конституюванням й управлінням територіями, між публічною владою (державною та публічно-самоврядною) й населенням.

Загальними принципами такого устрою можна вважати: делегування прав центральної адміністрації місцевим її органам (децентралізація управління); конституційно визначена граничність децентралізації території держави, що обумовлена загальнодержавними інтересами та потребами, керованістю країни як єдиного політичного, соціально-економічного, екологічного і правового простору; забезпечення нормотворчої і виконавчо-розпорядчої діяльності на регіональному рівні - на принципі поділу влад, на місцевому рівні - поза поділу влади, але з гарантованою державою самоврядуванням та самостійною правосуб'єктністю територіальної громади; територіальне представництво у вищому представницькому органі країни.

Дія цих принципів призведе у теоретичному відношенні до подолання трактовки місцевого самоврядування як феномену, що протистоїть державності, на практиці до мінімізації вертикальних зв'язків, виділенню у якості самостійної підсистеми публічної влади місцевих самоврядних органів, які вирішують всі питання, що відносяться до місцевих інтересів і потреб населення.

Для формування сучасної ефективної моделі влади, спроможної забезпечити якісно вищий рівень життя громадян України необхідно здійснити ряд невідкладних кроків, зокрема: якнайшвидше ухвалити законопроект про внесення змін до Конституції України та Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] та «Про місцеві державні адміністрації» [3].

Це дозволить повнішою мірою узгодити норми Конституції України з Європейською хартією місцевого самоврядування [4], стануть важливою основою подальшого здійснення реформ, пов'язаних з вдосконаленням адміністративно-територіального устрою України та спрямованих на реалізацію гасла «Україна – держава самоврядних громад».

Таким чином, запропонована диверсифікація устрою держави веде до реконструкції співвідношення державного управління і місцевого самоврядування у напрямках:

- по-перше, конституційного гарантування місцевого самоврядування, його незалежності і самостійності «вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140 Конституції України);

- по-друге, визнання публічності самоврядної влади, «двох рівнів публічної влади – держави і самоврядування, державної і публічно-самоврядної влади»;

- по-третє, допущення наглядної діяльності держави, її контрольних органів за місцевим самоврядуванням аж до призупинення рішень органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України;

– по-п'яте, юрисдикційного захисту правового статусу місцевого самоврядування і подібного ж захисту держави та громадян від незаконних дій органів місцевого самоврядування.

Такий підхід до співвідношення державного управління та місцевого самоврядування принципово відповідає Конституції України, уявленням про зміст адміністративної реформи, органічно пов'язаної з муніципальною реформою, яка має ґрунтуватися на тому, що місцеве самоврядування – основна ланка громадянського суспільства України.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
6. Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник / За ред. Я.Ю. Кондрат'єва. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 464 с.

В статье осуществлен анализ соотношения государственного и местного управления; исследованы теоретические концепции самоуправления; раскрывается суть административно-территориального и государственного устройства. Реализация полномочий местного самоуправления, направленная на сбалансированное развитие территории, рассматривается через призму взаимодействия местного самоуправления с местными государственными администрациями, параллельно функционирующих на соответствующей территории.

Административная реформа, местное самоуправление, местные государственные администрации, взаимодействие местного самоуправления с местными государственными администрациями, децентрализация государственного управления.

In article feasible analysis of correlation of public administration and local authorities; theoretical concepts of self-government-investigational; opens the essence of an administrative-territorial and state system. Realization of plenary powers of the local government sent to regularity of the territory, is investigated through a prism of cooperation of local government with local public administration it in parallel function in the respective territory. The directions and formation mechanisms from effective local government offer during realization of administrative reform which will provide compliance of interests of the state and territorial

communities and creation of modern effective model of the power which is able to provide higher standard of living of citizens of Ukraine.

Administrative reform, local self-government, local state administrations, cooperation of local self-government with local state administrations, decentralization of state administration.

УДК 342.9:347

ЗНАЧЕННЯ НОРМ ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА У ЗАХИСТІ ПРАВ ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ОСОБИ

В.В. БАШКАТОВА, здобувач¹,

*Національний університет біоресурсів
і природокористування України*

Розкрито сутність та наведено поняття публічного інтересу в адміністративному праві та значення норм публічного та приватного права у захисті прав та законних інтересів особи.

Публічний інтерес, права і свободи людини, розмежування, публічне та приватне право, захист інтересів.

Згідно зі ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Чинне законодавство розрізняє два види суб'єктів правових відносин: особи приватного права і особи публічного права. У цих відносинах визначально беруть участь свідомі й вольові суб'єкти, необмежені законом у правоздатності або дієздатності. Йдеться про те, що право не може регулювати дії, які не залежать від свідомої волі недієздатних осіб. Базисом, на якому сформулювалося правове регулювання прав та інтересів особи, відповідно до якого такі права та інтереси потребують юридичної регламентації, є конституційні основи правопорядку.

Метою дослідження є здійснення комплексного аналізу значення норм приватного та публічного права у захисті прав та законних інтересів особи.

Дослідження доцільно розпочати з Конституції України, в якій закріплено найважливіші суб'єктивні права і свободи. Аналіз основного закону дає підстави умовно поділити основні права і свободи на: особисті (ст. ст. 27–35, 51–52); політичні (ст. ст. 36–40); економічні (ст. ст. 41–45); соціальні (ст. ст. 46–49); екологічні (ст. 50); культурні (ст. ст. 53–54) [1].

Наведений в указаних статтях Конституції перелік основних прав і свобод реалізується з найбільшою повнотою та ефективністю. Більшість із них мають абсолютний характер, тобто є не тільки невідчужуваними, а й не підлягають обмеженню. Ця група прав і свобод громадян забезпечує недопустимість посягання державних органів, громадських організацій,

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук О.П. Світличний

службових осіб на життя, здоров'я, свободу, честь і гідність людини та недопустимість свавільного позбавлення її життя.

Види захисту інтересів особи можна розглядати як у залежності від способів та форм. Стаття 16 Цивільного Кодексу України розкриває способи захисту цивільних прав та інтересів, якими можуть бути: визнання права; визнання правочину недійсним; припинення дії, яка порушує право; відновлення становища, яке існувало до порушення; примусове виконання обов'язку в натурі; зміна правовідношення; припинення правовідношення; відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди; відшкодування моральної (немайнової) шкоди; визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб [2].

Можливість широкого застосування судової форми захисту ґрунтується на положеннях ст. ст. 55, 124 Конституції України, рішень Конституційного Суду України щодо тлумачення положень ч. 1 та ч. 2 ст. 55 Конституції України та постанови пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 р. № 9 [3]. Істотним етапом цього процесу стало запровадження в нашої державі системи адміністративних судів, що відображає тенденції розвитку засобів захисту прав та інтересів особи у їх відносинах з державою.

Важливу роль у захисті прав та законних інтересів особи відіграють норми приватного права. Визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади АРК або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб (п. 10 ст. 16 ЦК України) полягає у позбавленні у судовому порядку або іншому порядку, визначеному законом, юридичної сили винесеного рішення, вчиненої дії або зобов'язання вказаних суб'єктів владних повноважень вчинити певну дію для захисту порушеного чи/або оспореного права, необхідно віднести до адміністративного порядку захисту цивільних прав особи [2].

Важливою ланкою в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина є Конституційний Суд України. Діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, рівноправності суддів, гласності, повного і всебічного розгляду справ та обґрунтованості прийнятих ним рішень [4].

Конституційний Суд України здійснює судовий конституційний контроль та захист основ конституційного ладу, основних прав і свобод людини та громадянина, забезпечення верховенства права і прямої дії Конституції на всій території України. Одне з провідних місць у системі органів державної влади з гарантування прав та інтересів особи належить Верховній Раді України. Це пов'язано з тим, що відповідно до ст. 75 Конституції України, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (далі – ВРУ). Яка захищає права і

свободи людини і громадянина шляхом здійснення повноважень, покладених на неї відповідно до ст. 85 Конституції. Народний депутат також уповноважений здійснювати захист прав і інтересів особи шляхом виконання покладених на нього посадових обов'язків. Як представник державної влади, народний депутат у разі порушення прав, свобод та інтересів людини та громадянина, що охороняються законом, та інших порушень законності має право на місці вимагати негайного припинення порушення або звертатися з вимогою до відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ та організацій припинити такі порушення. У разі порушення законності народний депутат може запитом з депутатським зверненням до відповідних посадових осіб правоохоронних органів чи органів виконавчої влади, що здійснюють державний контроль у певній галузі [5].

Стаття 17 ЦК України передбачає захист цивільних прав та інтересів Президентом України, органами державної влади, органами влади АРК або органами місцевого самоврядування. Водночас рішення, прийняте зазначеними органами щодо захисту цивільних прав та інтересів, не є перешкодою для звернення за їх захистом до суду.

Правову основу адміністративного захисту становить ст. 40 Конституції України, за якою усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або 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. Зазначені положення Конституції знайшли свою деталізацію у Законі України «Про звернення громадян» [6], згідно зі ст. 1 якого громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою на їх порушення.

Важливою складовою адміністративного порядку є захист Президентом України цивільних прав та інтересів особи у межах повноважень, визначених Конституцією України. Такі гарантії голови держави встановлені ст. 102 та ст. 106 Основного Закону. Серед повноважень Президента України, як гаранта прав і свобод людини і громадянина, необхідно зазначити, що він скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів АРК. Президент підписує закони, прийняті ВРУ, та має право вето щодо прийнятих ВРУ законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд, у тому числі й з них, які містять цивільно-правові норми.

До адміністративного порядку захисту цивільних прав слід віднести діяльність Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), який відповідно до ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості, спрямовує й координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади та виконує інші функції, визначених Конституцією та законами України, актами Президента України [7].

Згідно із ч. 3 ст. 17 ЦК України орган державної влади, орган влади АРК або орган місцевого самоврядування здійснюють захист цивільних прав та інтересів у межах, на підставах та у спосіб, що встановлені Конституцією України та законом. Забезпечення прав і та інтересів особи покладається на Верховну Раду та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, які зобов'язані брати участь у їх забезпеченні при здійсненні своєї компетенції (п. 7 ст. 138).

Норми цивільного законодавства не розкривають альтернативні способи прав та інтересів особи. Водночас у ч. 2 ст. 15 ЦК України зазначено, що кожна особа має право на захист свого інтересу, який не суперечить загальним засадам цивільного законодавства.

Питання забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів особи, відповідно до ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», вирішують і органи місцевого самоврядування [8]. Важливою складовою охорони прав, свобод і законних інтересів особи є передбачена відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними і фізичними особами. Так, шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом (ст. 77 Закону).

Важливою складовою захисту прав та законних інтересів особи є захист нотаріусом. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про нотаріат» [9] нотаріат в Україні – це система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії з метою надання їм юридичної вірогідності. Вчинення нотаріальних дій в Україні покладається на нотаріусів, які працюють у державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах (державні нотаріуси) або займаються приватною нотаріальною діяльністю (приватні нотаріуси).

Нині система захисту прав особи регламентується законодавством, спрямованим на захист цивільних прав та інтересів особи. З метою забезпечення конституційних прав особа сама спроможна реалізувати свої права на захист шляхом звернення до уповноважених державою

органів публічної влади (їх посадових осіб) або до альтернативних способів вирішення приватноправових інтересів.

Головною метою при виникненні спору між сторонами завжди було бажання вирішити його якомога швидше і з найменшими втратами для себе. На жаль, судова система на сьогодні не передбачає граничних строків остаточного вирішення справи по суті (встановлюються лише строки судового розгляду справи), а система оскаржень призводить до того, що рішення щодо предмета спору може вступити в законну силу лише через кілька років після виникнення конфлікту, і увесь цей час стосунки між сторонами будуть надмірно напруженими.

Суб'єктом захисту прав та інтересів особи може виступати і Уповноважений Верховної Ради України з прав людини [10]. Віднині цей інститут являє собою універсальний інструмент виявлення і сприяння усуненню порушень прав та інтересів особи.

Важливою складовою захисту прав та інтересів особи є її участь у громадських об'єднаннях. Так, відповідно до ч. 1 ст. 36 Основного Закону громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Діяльність, що визначає правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана ВРУ регламентована Законом України «Про громадські об'єднання» [11]. Згідно ст. 1 цього Закону громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Окрім того, відповідно до ч. 3 ст. 36 Конституції України громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності. Професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» вони створюються з метою здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки [12].

Суб'єктом захисту прав фізичних та юридичних осіб може виступати Європейський суд з прав людини, інші вітчизняні та міжнародні громадські об'єднання й організації.

Наведене свідчить, що захист прав та інтересів особи гарантується і охороняється національним та міжнародним законодавством, а також

нормами приватного та публічного права. Незважаючи на те, що система приватного та публічного права складається із різних галузей права, між публічним і приватним правом немає раз і назавжди проведених кордонів, оскільки в приватному праві присутні публічно-правові моменти, а в публічному праві – приватноправові, у тому числі й при захисті прав та інтересів особи.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Цивільний кодекс України : Закон України від 1 січня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–44. – Ст. 356.
3. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. № 9 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// zakon2. rada.gov. ua/laws/ show/ v0009700-96](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96).
4. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
5. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
6. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
9. Про нотаріат : Закон України від 2 вересня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.
10. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
11. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
12. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вересня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.

Раскрыта сущность и сформулировано понятие публичного интереса в административном праве та значение норм публичного и частного права в защите прав и законных интересов личности.

Публичный интерес, права и свободы человека, разграничения, публичное и частное право, защита интересов.

The sense is disclosed and the concept is defined of public interest in the administrative law and the significance of norms of public and private law in the protection of rights and legal interests of a person.

Public interest, rights and freedoms of man, differentiation, public and private law, protection of interests.

УДК 342.9

РОЛЬ І МІСЦЕ ДЕРЖАВИ У СТАНОВЛЕННІ ВІЛЬНОГО РИНКУ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

**Н.В. ГРЕЧАНЮК, аспірантка*,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

У роботі досліджено роль та основні завдання держави у процесі формування ринку земель в Україні. Обґрунтовано необхідність збалансування публічних та приватних інтересів під час відкриття вільного ринкового обороту земель в Україні.

Ринок землі, держава, адміністративно-правове регулювання.

Держава, проголосивши існування у правовій системі країни приватної власності на землю, має довести переваги такої економічної різноманітності перед державною монополією на землю. Ринок землі, який працюватиме в рамках чинного законодавства, може набути ознак правового інституту цивілізованої правової держави лише за чіткого й виваженого впливу держави на зазначений комплекс суспільних правовідносин.

Проблеми адміністративно-правового регулювання правовідносин органами державного управління є об'єктом дослідження значного кола науковців, зокрема В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Л.В. Ковалю, В.К. Колпакова, В.І. Курила та ін. Проте безпосередньо питанню адміністративно-правового впливу держави на процес формування вільного ринку землі в Україні вченими належна увага не приділяється.

Метою статті є аналіз ролі та місця держави у регулюванні відносин щодо становлення вільного ринку земель в Україні з позиції об'єднання публічних та приватних інтересів.

З початку соціально-економічних перетворень незалежної України державна монополія на земельні ресурси була замінена на три види власності на землю: державну, комунальну та приватну, що було закріплено у Конституції України та у профільному кодифікованому акті – Земельному кодексі України. При цьому, на жаль, не було враховано досвід економічно розвинутих країн, які усвідомили необхідність ефективного державного регулювання процесу становлення ринкового обороту земель.

Роки проведення земельної реформи в Україні не змогли вирішити не лише надзвичайно важливої проблеми забезпечення ефективного використання і охорони земельних ресурсів України, а й забезпечити приватним власникам земельних ділянок їхнє конституційне право вільно розпоряджатися ними. Трансформація ринкових відносин, яка відбу-

* Науковий керівник – доктор юридичних наук О.П. Світличний

© Гречанюк Н.В., 2014

вається без здійснення адекватних державних заходів щодо відкриття врегульованого ринку земель, ще більше загострила існуючі проблеми та занадто заполітизувала дане питання.

На жаль, комплекс реформ, спрямованих на ліквідацію державної монополії на земельний фонд країни та відновлення приватної власності на землю, не розвинув почуття власника землі для рядового громадянина та не створив умов для ефективного використання величезних земельних площ країни.

У результаті непродуманої державної політики на етапі формування земельно-ринкових відносин стали численні негативні наслідки, зокрема: різке падіння сільськогосподарського виробництва, погіршення якості ґрунтів, неконтрольований перерозподіл власності на земельні ресурси, погіршення життєвого рівня громадян, корупція державних чиновників та ін.

Та все ж на сьогодні державою було сформовано новий земельний устрій: ліквідовано державну монополію на землю, проведено безоплатний перерозподіл землі на користь громадян, здійснено перехід до різних форм власності на землю і господарювання на ній, введено платне землекористування та створено об'єктивні передумови для відкриття вільного ринку земель в Україні.

Формування ринку землі є процесом поступовим та, безумовно, тривалим все це, зокрема, вимагає:

- формування відповідної законодавчої та нормативно-правової бази, що створить передумови існування регульованого ринку землі;
- плюралізму форм власності на землю (державна, приватна, колективна та змішана форми власності);
- наявності земель для продажу;
- формування адекватної методики ціноутворення;
- розвиненої системи державного регулювання ринку землі на місцевому, регіональному та національному рівнях;
- створення ефективної системи державної підтримки власників земельних ділянок;
- встановлення відповідних нормативних умов з метою забезпечення вимог щодо ефективного використання земельних ділянок;
- створення ефективного організаційно-правового механізму оформлення договорів купівлі-продажу земельних ділянок тощо.

Для правового регулювання прав на землю і запровадження вільного ринку земель характерним є поєднання приватно – правового та публічно – правового методів регулювання. Щодо земельних ділянок, суспільний інтерес виражається у необхідності збереження їх цільового використання, створенні умов раціонального та ефективного використання землі, збереження її природних властивостей, захисту прав громадян, юридичних осіб та держави. Завдання держави на даному етапі - вирішити питання про дозвіл внесення земельних ресурсів у цивільно-

правовий обіг, встановити доцільні обмеження та відповідальність за порушення вимог чинного законодавства України.

Говорячи безпосередньо про цивільно-правовий обіг земельних ресурсів, необхідно зазначити, що його правове регулювання має забезпечуватися приватно – правовими нормами. Та все ж правовий режим земель, їхнє використання та обіг земельних ділянок не може бути повністю врегульовано тільки нормами цивільного права. Специфіка землі як загальнонаціонального багатства вимагає застосування особливого комплексу правових заходів.

На наш погляд, вільний ринок землі повинен виконувати, зокрема, такі завдання:

1. Забезпечити реалізацію раціонального й ефективного використання земельних ресурсів.

2. Сформувати ставлення до землі як до особливої цінності, що сприятиме збереженню земель і підвищенню їх родючості.

Ці завдання земельний ринок може розв'язувати за умови активної ролі держави, що забезпечує охорону земель як найважливішого природного ресурсу, створює правові, економічні й організаційні умови для відкриття вільного ринкового обороту земель. Проте функціонування ринку землі пов'язане з виникненням негативних наслідків, серед яких: посилення диференціації землевласників; зростання безробіття в сільській місцевості; перетворення землі на об'єкт спекуляції; можливість загострення соціальних відносин на селі; зниження платоспроможного попиту на землю шляхом штучного завищення цін та ін.

Відповідно, ці негативні наслідки зумовлюють посилення ролі держави на земельному ринку. У всіх країнах світу земля є об'єктом державного регулювання, немає необмеженого права приватної власності на землю і безконтрольних операцій з купівлею та продажем землі. Державне регулювання являє собою реальний механізм адміністративного впливу на процес використання землі і господарювання на ній.

На цьому етапі роль держави на ринку землі в Україні посилюється. Це зумовлено: потребою формування широкого правового поля, зокрема прийняття низки законодавчих актів, в тому числі, Законів України «Про ринок землі», «Про іпотеку землі», «Про державний земельний кадастр»; фактичним існуванням тіньового земельного ринку; необхідністю розроблення загальнонаціональних програм розвитку сільських територій; необхідністю забезпечення належної охорони земель шляхом раціонального їх використання, збереження, поліпшення їх екологічних цінностей у процесі використання та ін.

Сьогодні можна виділити наступні актуальні проблеми державного впливу на процес формування земельного ринку:

- існування прогалин у нормативно-правовій базі, яка регулює процес формування вільного ринку земель в Україні;

- надмірна централізація та відсутність ефективного розподілу компетенції щодо розв'язання конкретних завдань між центральними

органами влади і органами регіонального управління;

– нестабільна політична ситуація в країні та залежність політичних рішень від суспільної позиції.

Можна стверджувати, що на сучасному етапі ринок землі не може розвиватися без активної участі й підтримки держави. Сучасне розуміння ролі держави у сфері ринкового обороту земель пов'язане із необхідністю державного встановлення засад його функціонування. Зрозуміло, що процес становлення вільного ринкового обороту земель має свої об'єктивні закони, якими неможливо нехтувати. Ідеальним є поєднання, коли держава, з урахуванням існуючих наукових позицій, своїм нормативним регулюванням сприяє розвитку земельно-ринкових відносин. Адже, як справедливо зазначив Р. Клитгаард, ефективний ринок не створюється сам собою, а є, зокрема, продуктом або результатом розумного законодавства, державної політики. Успіх реформ вирішальною мірою залежить від державного управління [5, с. 18].

Фактично наразі ми спостерігаємо ситуацію, коли на вимогу часу і ринку було роздержавлено земельний фонд країни, значний масив земельних ресурсів знаходиться в руках приватних власників, які, все у зв'язку із дією мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення адекватно реалізувати належне їм право власності не можуть. Але дана ситуація не означає, що держава усунулася від регулятивних процесів, оскільки специфіка землі як товару зумовлює його особливу загальнонаціональну цінність.

Економічно обґрунтований і регульований з боку держави ринок сільськогосподарських земель є складовою загальної системи ринкових відносин. Практика аграрного господарювання західних країн підтверджує: немає вільного і необмеженого права приватної власності на землю, безконтрольних операцій з купівлею і продажем земель. Створення та функціонування цивілізованого ринку сільськогосподарських земель неможливе без участі держави. Держава повинна створювати сприятливі умови для ефективної роботи, раціонального використання земельних ресурсів, активізації конкурентних переваг ринку, а також забезпечення гарантій та захисту прав суб'єктів на ринку земель [3, с. 72].

Діяльність держави в рамках впливу на становлення вільного ринку земель в Україні розглядається через державне управління та державне регулювання, при чому саме останньому відводиться основна роль. Фактично ж держава виступає як найбільший власник землі та суб'єкт політичної влади і самостійно визначає зміст своїх правомочностей, напрями земельної політики, законотворчої діяльності тощо.

Державне управління реалізується шляхом прямого впливу на формування ринку земель в Україні через конкретні державні органи, які формують увесь комплекс необхідних управлінських функцій.

Державне ж регулювання зазначеної групи правовідносин здійснюється шляхом впливу на них різними засобами й методами. Його

необхідність зумовлена необхідністю охорони публічних інтересів та задоволення потреб суспільства.

Роль держави в процесі становлення вільного ринкового обороту земель характеризується наступними завданнями:

- розробкою профільного законодавства, забезпечення основ ефективного використання земельних ресурсів;
- забезпечення соціальних та економічних гарантій власникам земельних ділянок;
- встановлення відповідальності за порушення вимог законодавства та ін.

Специфіка адміністративних методів полягає в тому, що вони являють собою комплекс обов'язкових до виконання вимог держави суб'єктам правовідносин. По суті, адміністративні методи управління значно обмежують свободу учасників конкретних правовідносин, проте дане обмеження виправдане інтересами їх учасників з метою контролю над дотриманням вимог чинного законодавства.

Одночасно в Україні доцільно в законодавчому порядку передбачити різноманітні адміністративно – правові методи. Як підтверджує практика господарювання в Німеччині, Бельгії, Франції та Іспанії, державні органи управління, місцеві владні структури можуть вимагати від власників землі здійснювати меліоративні й охоронні заходи відповідно до державних планів і під їх контролем. Крім того, передбачається примусове вилучення земельних ділянок, які використовуються неефективно, і передача їх великим, добре організованим фермерським господарствам [4, с. 244].

Рівень економічного, соціального розвитку, національні особливості та інші фактори визначають форми й методи такого впливу. Україні наразі знаходиться у перехідному періоді, для якого характерне становлення ринкових механізмів регулювання відносин ринку землі, що не завжди обходиться без помилок.

Держава покликана ефективно регулювати та контролювати становлення ринку земель в Україні. Державне регулювання, зрештою, зводиться до проблеми забезпечення балансу приватних та публічних інтересів.

Ринок в Україні повинна регулювати держава, основними напрямками якого мають бути: організація ринку землі на основі чинного законодавства та підзаконних актів; визначення суб'єктів інфраструктури ринку землі; механізмів набуття та відчуження прав на земельні ділянки; повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування у сфері діяльності на ринку земель; особливостей обігу земель сільськогосподарського призначення; способів переходу земельних ділянок від одного власника до іншого; порядку отримання та відшкодування збитків на ринку землі; використання коштів від продажу земельних ділянок [2, с. 198].

Органи державної влади мають активізувати виконання робіт щодо розмежування земель державної та комунальної власності, проведення інвентаризації й грошового оцінювання земель, встановлення меж насе-

лених пунктів, розробки схем землеустрою з упровадження заходів щодо збереження, охорони, відтворення та раціонального використання земель тощо.

Після отримання незалежності Україною було проголошено плюралізм форм власності на земельні ресурси, що фактично створило передумови для відкриття вільного ринку земель в Україні. Роль держави у даному процесі є керівною, оскільки вона, як найбільший власник землі та суб'єкт політичної влади, визначає форми та методи адміністративно-правового впливу на процес формування вільного ринку земель.

Діяльність держави в рамках впливу на становлення вільного ринку земель в Україні розглядається через державне управління та державне регулювання, при цьому саме останньому відводиться головна роль. Державне управління реалізується шляхом прямого впливу на формування ринку земель в Україні через конкретні державні органи, що здійснюють увесь комплекс необхідних управлінських функцій; державне ж регулювання зазначеної групи правовідносин здійснюється шляхом впливу на них різними засобами і методами.

На етапі підготовки до відкриття ринку земель держава повинна здійснити комплекс владних заходів, спрямованих на законодавче врегулювання процесу вільного ринкового обороту земель та мінімізувати можливі негативні наслідки від його впровадження на даному перехідному періоді.

Політика держави під час запровадження земельно-ринкових відносин має відображати баланс публічних та приватних інтересів, що дасть змогу не лише запровадити ефективну національну модель ринку земельних ресурсів, а й мінімізувати існуючу наразі суспільну напругу.

Список літератури:

1. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III: текст із змін. станом на 5 грудня 2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
2. Богіра М.С. Землекористування в ринкових умовах: еколого-економічний аспект : моногр. / М.С. Богіра. – Львів : Вид-во «Новий Світ», 2000. – 225 с.
3. Головатюк М.С. Роль держави в створенні та розвитку ринку земель / М.С. Головатюк // Землевпорядний вісник. – 2004. – № 4. – С. 70–77.
4. Семеряк Ю.А. Державне регулювання ринку землі в Україні і досвід країн ЄС / Ю.А. Семеряк, М.Г. Москва // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20. – 12 с.
5. Клитгаард Р. Рыночные реформы / Р. Клитгаард. – М., 1998. – С. 18.
6. Федоров М.М. Особливості формування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні / М.М. Федоров // Економіка АПК. – 2007. – № 5. – С. 73–78.

В роботі досліджена роль і основні задачі государства в процесі формування ринку земель в Україні. Обоснована необхідність сбалансування публічних і частних інтересів в процесі відкриття вільного ринкового обороту земель в Україні.

Рынок земли, государство, административно-правовое регулирование.

In this work we study the role and main tasks of the state in the land market development in Ukraine. We have noted that at present days the land market can not develop without the active participation and support of the state government. Current understanding of the role of the state in the land market turnover due to the necessity of establishing state principles of its operation.

Land market, state, administrative and legal regulation.

УДК 342.9

ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ЛІСОВОЇ ОХОРОНИ: СУЧАСНА ПАРАДИГМА

**О.А. КОЗАЧУК, аспірантка¹,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

Стаття присвячена дослідженню діяльності органів державного управління, які здійснюють контроль за використанням, відтворенням та охороною лісів України, проведено аналіз окремих дефініцій по темі дослідження.

Державне управління, органи управління, система органів лісової охорони, лісова охорона, лісове законодавство, Лісовий кодекс України.

На сьогоднішній день, лісове господарство рухається по шляху відтворення. Неабиякий вплив на нього має науково-технічний прогрес, який неупинно рухається в перед із створенням і впровадженням нової техніки. Під впливом науково-технічних досягнень змінюється структура лісового господарства, удосконалюються форми і методи лісогосподарських заходів, поліпшується організація виробництва.

Державні органи управління в системі лісової охорони поділяються на органи загальної та спеціальної компетенції. Таке розмежування на законодавчому рівні, є доцільним хоча б тому, що дана схема чітко підкреслює значимість та рівень повноважень органів в цій сфері.

Питання управління в широкому та у вузькому значенні сьогодні є актуальним. З'ясування його суті досліджується науковцями-правниками, на деяких працях пропонуємо зупинитися і розглянути їх більш детально.

Для більш поглибленого дослідження теми слід насамперед з'ясувати окремі його дефініції, такі як «управління» та «державне управління».

Управління – це дії які в своїй сукупності координують та забезпечують узгодженість спільних робіт, мета яких досягнення суспільно важливих цілей та вирішення завдань.

Так, на думку Пирожкової Ю.В, Приймаченка Д.В., Кувакіна С.В., як співавторів розділу навчального посібника [1], державне управління – це вид специфічної діяльності держави, що виявляється у функціонуванні її органів, які впливають на суспільні відносини з метою їх урегулювання відповідно до державних інтересів.

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

Макаренко А.В. під державним управлінням розглядає владне, здійснюване від імені держави виконання організаційних функцій, що відбувається в масштабах усього суспільства і спрямоване на досягнення певних результатів [2, с. 10].

Натомість С.Т. Гончарук державне управління бачить, як підзаконну, юридично-владну форму державної діяльності виконавчо-розпорядчого, організуючого характеру, здійснювана органами виконавчої влади і спрямована на реалізацію державної політики в окремих галузях і сферах суспільного життя шляхом виконання завдань та функцій держави щодо безпосереднього і безперервного керівництва економікою, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом у державі [3, с. 25].

Існує два підходи тлумачення державного управління. Такими є державне управління в широкому розумінні та державне управління у вузькому розумінні. Державне управління у широкому розумінні – це сукупність усіх видів діяльності держави, що реалізується у функціонуванні органів усіх гілок влади і спрямована на і регулювання суспільних відносин [4, с. 49].

Державне управління в широкому значенні охоплює діяльність:

- органів виконавчої влади – за рахунок здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, спрямованої на втілення в життя приписів норм законів;
- органів законодавчої та судової влади – за рахунок законотворчої діяльності та здійснення правосуддя;
- інших державних органів, які не належать до певних гілок влади – прокуратури, Центральної виборчої комісії, Національного банку України;
- недержавних органів (органів місцевого самоврядування, громадських організацій) в ході реалізації ними делегованих державою повноважень.

Державне управління у вузькому розумінні – це виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої влади, а також інших органів, у частині реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій.

Слід зазначити, що саме вузьке розуміння державного управління є основним, тому що такий підхід дозволяє якісно аналізувати виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади (для яких державне управління є основним напрямом діяльності), а також внутрішню організаційну діяльність у рамках функціонування інших державних органів.

Якісне розуміння сутності державного управління можливе через аналіз основних його рис. Вони являють собою ключові характеристики, знання яких дозволяє чітко розуміти, що та чи інша діяльність насправді є (чи не є) державним управлінням [4, с. 50]. Отже, під державним управлінням слід розуміти сукупність дій органів держи, що носять владний характер, та реалізується через комплекс функцій які виконують

завдання суспільства та держави, шляхом владно-організаційної діяльності у різних процесуальних формах.

Метою статті є аналіз системи органів державного управління в галузі охорони лісів, дослідження їх завдань та повноважень.

Сучасна модель державних органів управління в системі лісової охорони створювалася багато віків. Органи управління лісовим господарством створювалися, змінювалися та скасовувалися з кожним новим главою держави. Так, поступово, починаючи з XVIII, органи управління лісами змінювали свої функції та завдання, розширювали повноваження. Також удосконалювалося і законодавство, яким регулювалися лісові відносини та їх органи управління.

Відповідно до ст. 25 діючого сьогодні Лісового кодексу України, до основних завдань державного регулювання та управління у сфері лісових відносин є забезпечення ефективної охорони, належного захисту, раціонального використання та відтворення лісів.

Державне регулювання та управління у сфері лісових відносин здійснюється шляхом:

- формування та визначення основних напрямів державної політики у сфері лісових відносин;
- визначення законом повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- установа відповідно до закону порядку і правил у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів;
- здійснення державного контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів.

Якщо взяти до уваги погляди науковців на коло органів, які утворюють систему органів державного управління, то всі твердження можна поділити на дві групи. Одні теоретики висловлюють думку, що державне управління здійснюють лише органи виконавчої влади, тим самим ототожнюючи державне управління і діяльність органів виконавчої влади. Серед них: В.Н. Яковлев [5, с. 61], А.І. Жмотов [6, с. 23], Є.І. Немировський [7, с. 112].

Друга група науковців більш широко розглядає органи державного управління. Так, І.Ф.Панкратов до органів державного управління, крім органів виконавчої влади, відносить і ради всіх рівнів [8, с. 99]. Аналогічно розглядають систему органів державного управління Ю.С. Шемшученко [9, с. 55–60], М.М. Брінчук [10, с. 227–233], В.В. Петров [11, с. 177–178], В.К. Попов [12, с. 47–48].

У ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [13] визначено органи державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, у ст. 6 Закону України «Про рослинний світ» від 9 квітня 1999 р. [14] встановлено органи державного управління у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу, а у ст. 23 Лісового кодексу України [15] визначено

органи, що здійснюють державне управління в галузі охорони, захисту, використання та відтворення лісів.

Аналіз даних нормативно-правових актів свідчить, що Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [13] і Закон України «Про рослинний світ» [14] безпосередньо до органів державного управління, крім органів державної влади, відносять і органи місцевого самоврядування.

Що стосується положень Лісового кодексу України [15], то органи місцевого самоврядування безпосередньо не зазначені, проте встановлено, що державне управління в галузі охорони, захисту, використання та відтворення лісів здійснюють також інші органи, відповідно до законодавства України. А відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» [16], дані органи наділені владними повноваженнями у сфері охорони лісів. До того ж, ст. 26 Лісового кодексу України [15] зазначає, що державний контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів поряд із іншими органами здійснюють і органи місцевого самоврядування. А державний контроль у зазначеній сфері є однією із функцій державного управління в галузі охорони лісів. Тому, враховуючи вищесказане, можна відмітити, що органи місцевого самоврядування відносяться до органів державного управління поряд із органами державної влади.

У науковій літературі певна увага приділяється систематизації органів державного управління. На нашу думку, найбільш доцільно підтримати думку, що державне управління у сфері охорони лісів здійснюють органи загальної та спеціальної компетенції. В основу даної систематизації покладено характер компетенції. Проте органи державного управління доцільно також поділяти за рівнем територіального поширення їх повноважень: загальнодержавні та місцеві (територіальні). Поділ органів державного управління заданими критеріями дає можливість більш комплексно розглянути їх діяльність і взаємодію в галузі охорони лісів. При віднесенні тих чи інших органів до системи органів державного управління в галузі охорони лісів необхідно враховувати їх управлінську компетенцію в даній сфері.

Органи державного управління загальної компетенції здійснюють загальне управління охороною лісів поряд із іншими напрямками державного управління. Дані органи вирішують організаційні питання охорони лісів так само, як і питання управління суспільними відносинами в інших галузях життя суспільства, тобто вони виконують функції державного управління охороною лісів поряд із виконанням інших завдань, віднесених до їх компетенції – розвиток економіки, управління соціальною сферою, обороною, культурою тощо. Органами загальної компетенції в галузі охорони лісів є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Спеціальне державне управління в галузі охорони лісів полягає у тому, що управління охороною лісів є однією з головних функцій діяльності відповідного органу. Ними є Міністерство екології та природних ресурсів України, Державний комітет лісового господарства України та їх органи в областях [17, с. 113].

Державний комітет лісового господарства України реалізує державну політику розвитку лісового господарства, здійснює управління лісовим фондом України з метою посилення водоохоронних, захисних, санітарно-гігієнічних, оздоровчих та інших функцій лісу та високоефективного використання лісових ресурсів для забезпечення потреб у лісосировинній продукції, а також державний контроль за охороною, захистом використанням лісів [18, с. 360].

Державне управління в галузі охорони, захисту, використання та відтворення лісів здійснюють Кабінет Міністрів України, Уряд Республіки Крим, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та його органи на місцях, спеціально уповноваженої виконавчої влади та інші органи відповідно до законодавства України.

Спеціально уповноваженими державними органами лісового господарства є Міністерство лісового господарства України та його органи на місцях.

Контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів полягає в забезпеченні додержання всіма державними і громадськими органами, підприємствами, установами та організаціями, а також громадянами вимог лісового законодавства.

Державний контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів здійснюється Кабінетом Міністрів України, Міністерством охорони навколишнього природного середовища України та його органами на місцях, іншими спеціально уповноваженими державними органами, місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого та регіонального сою врядування відповідно до законодавства України.

Громадський контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів здійснюється громадськими інспекторами охорони навколишнього природного середовища. Ліси України підлягають охороні і захисту, що передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на їх збереження від знищення, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу, захист від шкідників і хвороб, а також раціональне використання. Забезпечення охорони та захисту лісів покладається на центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, Верховну Раду Республіки Крим, місцеві Ради народних депутатів та постійних лісокористувачів відповідно до др. Законодавства України [19, с. 155].

Охорону і захист лісів на території України здійснюють:

- Лісова охорона спеціально уповноважених державних органів лісового господарства (державна лісова охорона);
- Лісова охорона інших постійних лісокористувачів.

Отже, на сучасному етапі політика держави у сфері лісової охорони залежить не лише від втілення її напрямків у нормативних актах і методах адміністративно-правового регулювання, але й від рівня правосвідомості та екологічної культури суспільства. Тому розвиток демократичної, правової держави в Україні значно залежить від того, наскільки буде організованою система управління у сфері діяльності лісової охорони в інтересах сучасного та наступних поколінь, а також наскільки ефективною та досконалою буде система законів, що забезпечують охорону навколишнього середовища й природних ресурсів.

Список літератури:

1. Адміністративне право України : Навчальний посібник / За заг. ред. Т.О. Коломосьць, Г.Ю. Гулевської. – К. : Істина, 2007. – 216 с.
2. Макаренко А.В. Адміністративне право : Навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни / А.В. Макаренко. – К. : КНЕУ, 2008. – 264 с.
3. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права України : навчальний посібник / С.Т. Гончарук. – К., 2004. – 200 с.
4. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник / С.Г. Стеценко. – К. : Атака. – 2008. – 624 с.
5. Яковлев В.Н. Экологическое право / В.Н. Яковлев / Отв. ред. П.С. Никитюк. – Кишинев : Штиинца, 1988. – 244 с.
6. Жмотов А.И. Государственное управление охраной природы в СССР / А.И. Жмотов / Под ред. В.М. Манохина. – Саратов : Изд-во Саратовского университета, 1983. – 128 с.
7. Немировский Е.И. Правовая охрана лесов / Е.И. Немировский. – М. : Россельхозиздат, 1987. – 112 с.
8. Природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды : учебник / Под ред. В.В. Петрова. – М. : Юридическая литература, 1988. – 512 с.
9. Советы народных депутатов и охрана окружающей среды / Ю.С. Шемшученко, Н.Р. Малышева, С.А. Боголюбов и др. / Отв. ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Наукова думка, 1984. – 254 с.
10. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды) : уч. для высших юрид. уч. заведений / М.М. Бринчук. – М. : Юристь, 1999. – 688 с.
11. Петров В.В. Экологическое право России : учебник для вузов / В.В. Петров. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – 557 с.
12. Попов В.К. Екологічне право України : Підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів / Попов В.К., Гетьман А.П., Размєтаев С.В. та ін. / За ред. В.К. Попова та А.П. Гетьмана. – Х. : Право, 2001. – 480 с.
13. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 26 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
14. Про рослинний світ : Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22–23. – Ст. 198.
15. Лісовий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.

16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

17. Мельник П.В. Система органів державного управління в галузі охорони лісів Карпатського регіону / П.В. Мельник // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України : Збірник наукових статей. – Івано-Франківськ, 2002. – Вип. № 8. – С. 112–115.

18. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : Підручник для юрид. вузів і фак. / Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Паращук В. М. та ін.; За ред. Битяка Ю.П. – Х. : Право, 2000. – 520 с.

19. Кілічава Т.М. Екологічне право : навчальний посібник для дистанційного навчання студентів / Т.М. Кілічава. – 2006. – 303 с.

Статья посвящена исследованию деятельности органов государственного управления, осуществляющих контроль за использованием, воспроизводством и охраной лесов Украины, проведен анализ отдельных дефиниций по теме исследования.

Управление, государственное управление, система органов лесной охраны, лесная охрана.

The article investigates the activity of state bodies exercising control over the use, reproduction and protection of forests in Ukraine, the analysis of individual definitions relating to the study.

Control, governance, system of forest protection, forest protection.

УДК 342.924

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ СКОРОЧЕННЯ ЧИСЕЛЬНОСТІ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ МІНАГРОПОЛІТИКИ УКРАЇНИ)

**А.Ю. ЛЮБАРЕЦЬ, аспірант¹,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

У науковій статті розглянуто питання щодо системного скорочення в Україні штату державних службовців. Досліджено законодавче та теоретичне підґрунтя цього явища на прикладі Міністерства аграрної політики та продовольства України. Автором проведено аналіз зазначених змін та визначено можливі наслідки скорочення як для самого апарату, так і для Державного бюджету України в цілому.

Скорочення, державні службовці, Мінагрополітики України, адміністративна реформа, гранична чисельність, державний орган, оптимізація витрат.

27 березня 2014 р. Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік», в якому заслуговує на увагу доручення дане Кабінету Міністрів України щодо забезпечення скорочення граничної чисельності працівників центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та інших державних органів не менше ніж на 10 відсотків [11]. На виконання зазначеного Закону, Кабінетом Міністрів України прийнято постанову «Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів» від 5 квітня 2014 р. № 85, де затверджено нову чисельність апарату Мінагрополітики України, яка відтепер складає 353 державних службовці (скорочено штат на 39 осіб) [3].

Теоретичні та практичні засади реформування інституту державної служби в Україні (у т.ч. скорочення чисельності) досліджувались такими вченими, як: В. Авер'яновим, М. Лапіною, Н. Нижник, О. Оболенський та ін.

Метою статті є дослідження правових та організаційних засад скорочення чисельності апарату державних службовців Мінагрополітики України.

Розглядаючи Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, затверджене Указом Президента України від 23

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

© Любарець А.Ю., 2014

квітня 2011 р. № 500/2011, варто зауважити, що Міністерство є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінагрополітики України є головним органом в системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики, політики у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі тощо. Загалом на цей орган покладено більше трьох сотень функцій [15].

У цьому контексті необхідно зазначити, що скорочення чисельності працівників апарату (у т.ч. витрат на його утримання) не може бути обов'язковою ознакою оптимізації роботи. Якщо такі скорочення і є необхідними нині у державі, то вони не мають бути всеохоплюючими й шаблонними, адже такі дії фактично можуть призвести до зниження ефективності роботи того чи іншого органу [1, с. 291].

На нашу думку, вирішуючи проблему економії використання бюджетних коштів в Україні, не варто перш за все звертатися до скорочення існуючого штату державних службовців. Це може призвести не лише до надмірного зменшення їх кількості, а й загалом до втрати значної частини кваліфікованих кадрів. До того ж, аналізуючи статистичні дані, необхідно зауважити, що протягом 2001–2009 рр. зберігалася тенденція щодо систематичного збільшення штату державних службовців в Україні: 2001 – 199 720 осіб, 2002 – 216 949 осіб, 2003 – 230 422 особи, 2004 – 241 452 осіб, 2005 – 247 124 осіб, 2006 – 255 129 осіб, 2007 – 265 315 осіб, 2008 – 278 707 осіб, 2009 – 283 408 осіб, 2010 – 279 500 осіб [6], тому до різкого зменшення апарату державних службовців система державної влади може бути абсолютно не готовою. Враховуючи наведені дані щодо фактичного постійного збільшення штату службовців, не виправданим тут виглядає систематичне зменшення штату працівників апарату Мінагрополітики України. Так, гранична чисельність працівників апарату Мінагрополітики України починаючи з 2000 р. зазнала свого зменшення з 466 осіб [13] до 397 у 2014 році [14].

Варто також звернути увагу на практику проведення скорочення управлінського апарату в Російській Федерації, де також було здійснено спроби щодо розподілу та злиття окремих відомств. Узагальнюючи результати цього процесу у розрізі економії бюджетних коштів вважаємо, що державні органи не стали ні компактнішими, ні ефективнішими. Так, загальна кількість працівників органів державної влади та управління зросла з 88 тисяч у 1993 р. до більш ніж мільйона у даний час [5, с. 209].

Тому, враховуючи зазначене вище, варто наголосити, що нині відсутні реальні підстави щодо різкого зменшення чисельності державних службовців Мінагрополітики України, бодай на 10 %. Такий процес може завдати навпаки негативного впливу на виконання державними органами покладених на них завдань, зокрема, це може проявитися в оперативності прийняття управлінських рішень, відтіку якісних, кваліфікованих кадрів.

Пріоритетним напрямом, натомість, тут має бути визначено хіба що перегрупування вже існуючого штату чи, можливо, навіть збільшення його чисельності.

До того ж, 3 вересня 2013 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про виробництво та обіг органічної сільсько-господарської продукції та сировини» (набрав чинності 20 січня 2014 р.), відповідно до якого на Мінагрополітики України покладено нові повноваження, до яких, зокрема, належать:

1) формування державної політики у сфері виробництва та обігу органічної продукції (сировини);

2) розроблення (у т.ч. в разі необхідності внесення змін) та подання на затвердження Кабінету Міністрів України детальних правил виробництва та обігу органічної продукції (рослинного, тваринного, походження, аквакультури тощо);

3) організація підготовки кваліфікованих кадрів для виробництва органічної продукції (сировини), підвищення їхньої кваліфікації;

4) інші повноваження відповідно до Закону [7].

Вирішуючи питання необхідності реформування органів виконавчої влади насамперед необхідно виходити з оцінки результатів діяльності апарату такого органу, яка характеризуватиметься рівнем виконання основних функцій органу, розвитку економічно сприятливого середовища у державі, розвитку політичних та соціальних чинників тощо [2, с. 9].

Закладаючи ідею економії бюджетних коштів у процесі зменшення чисельності держслужбовців, необхідно також враховувати, що ця категорія осіб на сьогоднішній день характеризується доволі високим ступенем захисту зі сторони трудового законодавства. Отже, тут для себе варто зрозуміти, чи витримає державний бюджет країни навантаження у частині компенсаційних виплат скороченим службовцям, чи стане для нього непомірним тягарем. Так, відповідно до ст.ст. 40 та 44 Кодексу законів про працю України, при припиненні трудового договору зокрема з підстав змін в організації виробництва і праці, працівникові виплачується вихідна допомога у розмірі не менше середнього місячного заробітку [4]. Згідно із п. 4 ст. 22 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», загальна тривалість виплати допомоги по безробіттю не може перевищувати 360 календарних днів протягом двох років, а для осіб, зазначених у ч. 2 ст. 6 цього Закону, – 180 календарних днів; для осіб передпенсійного віку (за 2 роки до настання права на пенсію) тривалість виплати допомоги по безробіттю не може перевищувати 720 календарних днів [12].

Так, 13 грудня 2010 р. на засіданні Ради регіонів Президент України В.Ф. Янукович зазначив, що: «Тільки за рахунок оптимізації складу державного апарату та скорочення кількості органів виконавчої влади економія в державному бюджеті у 2011 р. складає близько 1 млрд. грн., але скільки з тих грошей піде на компенсацію (скороченим чиновникам),

ми ще порахуємо. Як кажуть фахівці, то близько 10 % залишиться економії» [17].

До того ж варто відзначити, що скорочення штату службовців не завжди є панацеєю від надлишкових витрат бюджетних коштів. Цьому твердженню може слугувати приклад Державного управління справами України.

Отже, відповідно до Закону України «Про державний бюджет України на 2012 рік» було встановлено абсолютний рекорд з обсягу видатків на зазначену установу, що загалом склали 1433439,5 тис. грн., і це варто зазначити після проведення адміністративної реформи 2010 р., під час якої мало бути скорочено 30 % всіх державних службовців [9, 16]. Крім того, видатки на зазначену установу після проведення першого етапу адміністративної реформи склали 1388094,7 тис. грн. у 2011 р. [8], 1433439,5 тис. грн. у 2012 р. [9] та 1301748,4 тис. грн. у 2013 р. [10], що значно перевищує аналогічні видатки попередніх років.

Тому, підсумовуючи викладене варто наголосити, що скорочення кількості державних службовців в Україні, за рахунок якої планується досягти економії бюджетних коштів, не є виправданим. Зменшення апарату та одночасне збільшення кола функцій Мінагрополітики України може призвести до перенасичення поставлених до виконання завдань, що матиме наслідком загальне зниження якості роботи. До того ж, зазначені механічні заходи, які визначають різке скорочення бодай 10% штату, матимуть наслідком втрату значної частини кваліфікованих кадрів галузі. Навіть якщо такі методи і застосовуються, вони потребують індивідуального підходу до кожного органу, адже необхідним є врахування таких факторів як функціональне навантаження органу, специфіка діяльності, професійна діяльність окремого державного службовця тощо. Крім того, зазначене на даний час стосується не тільки Мінагрополітики України, а й більшості центральних органів виконавчої влади в Україні.

Список літератури:

1. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
2. Виконавча влада і державний контроль / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко ; ред. М.С. Лопата ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Робоча група з реформування центральних органів виконавчої влади. – К., 1999. – 47 с.
3. Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів : постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 р. № 85 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 29. – Ст. 814.
4. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50.
5. Лапина М.А. Современная реформа системы государственного управления: административно-правовой аспект / М.А. Лапина. – М. : Рос. гос. гуманитар. ун-т, 2007. – 306 с.

6. Лист Державної служби статистики України від 18 жовтня 2013 р. № 15.1-20/1370Пі.

7. Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини : Закон України від 3 вересня 2013 р. № 425-VII // Голос України. – 2013. – № 188.

8. Про Державний бюджет України на 2011 рік : Закон України від 23 грудня 2010 р. № 2857-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 99/1. – Ст. 3541.

9. Про Державний бюджет України на 2012 рік : Закон України від 22 грудня 2011 р. № 4282-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 100/1. – Ст. 3696.

10. Про Державний бюджет України на 2013 рік : Закон України від 6 грудня 2012 р. № 5515-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 97. – Ст. 3903.

11. Про Державний бюджет України на 2014 рік : Закон України 27 березня 2014 р. № 1165-VII // Голос України. – 2014. – № 62.

12. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України від 2 березня 2000 р. № 1533-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 22. – Ст. 171.

13. Про затвердження граничної чисельності працівників апарату міністерств, інших центральних органів виконавчої влади і підпорядкованих їм територіальних органів та встановлення ліміту легкових автомобілів, що їх обслуговують : постанова Кабінету Міністрів України 26 лютого 2000 р. № 403 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 9. – Ст. 339.

14. Про затвердження граничної чисельності працівників апарату центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України 7 вересня 2011 р. № 937 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 69. – Ст. 2623.

15. Про Міністерство аграрної політики та продовольства України : Указ Президента України 23 квітня 2011 р. № 500 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – Ст. 1326.

16. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України 9 грудня 2010 р. № 1085 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

17. Янукович В. У 2011 р. від 1 млрд грн економії від адмінреформи залишиться близько 10 %. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua>.

В научной статье рассмотрены вопросы системного сокращения в Украине штата государственных служащих. Исследованы законодательные и теоретические основы этого явления на примере Министерства аграрной политики и продовольствия Украины. Автором проведен анализ указанных изменений и определены возможные последствия сокращения как для самого аппарата, так и для государственного бюджета Украины в целом.

Сокращение, государственные служащие, Минагрополитики Украины, административная реформа, предельная численность, государственный орган, оптимизация затрат.

In a scientific article describes how the system cuts in Ukraine State civil servants. Investigated legislative and theoretical foundations of this phenomenon on

the example of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine. The author analyzes these changes and identifies possible effects of reduced for both the machine and the state budget of Ukraine in general.

Reduction, civil servants, Ministry of Agrarian Policy of Ukraine, administrative reform, limiting the number, the public authority, cost optimization.

УДК 342.9:347

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ НЕЗАКОННОГО ВИКОРИСТАННЯ ОБ'ЄКТІВ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

**В.В. МАКАРЕНКО, здобувач¹,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

Стаття присвячена дослідженню суб'єктів правопорушень у сфері незаконного використання об'єктів права інтелектуальної власності.

Суб'єкт правопорушення, об'єкти права інтелектуальної власності, адміністративне, цивільне та спеціальне законодавство.

Адміністративна відповідальність за незаконне використання об'єктів права інтелектуальної власності передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення та Митним кодексом України і є найважливішим соціальним елементом охорони суб'єктів права інтелектуальної власності на належні їм об'єкти такого права. Норми статей цих кодексів, які передбачають відповідальність за порушення об'єктів права інтелектуальної власності, безпосередньо не деталізують суб'єкта адміністративного проступку.

Питання адміністративної відповідальності за незаконне використання об'єктів права інтелектуальної власності можна знайти у працях Л. Коваля, Г. Корчового, О. Орлюк, М. Пушкар, О. Світличного, О. Чомахашвілі та ін. Водночас аналіз джерел, присвячених питанням адміністративної відповідальності за порушення майнових і немайнових прав суб'єктів права інтелектуальної власності, свідчить про недостатність теретико-методологічного аналізу основних аспектів суб'єктів указаних проступків, спонукає до аналізу інших нормативно-правових актів у сфері інтелектуальної власності, що й обумовлює **актуальність цієї статті.**

Відповідно до ч. 1 ст. 41 Конституції України кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності [1]. Особливості набуття права інтелектуальної власності, тобто визначення моменту (юридичного факту), з якого особа набуває статусу суб'єкта права інтелектуальної власності, залежить від особливостей об'єкта права інтелектуальної власності.

¹ Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент О.С. Яра

© Макаренко В.В., 2014

Суб'єктом права інтелектуальної власності визнається особа, яка є носієм особистих немайнових та (або) майнових прав інтелектуальної власності, що характеризується правовим статусом і має специфіку зумовлену низкою умов, пов'язаних із об'єктами права інтелектуальної власності. Враховуючи, що класифікація суб'єктів права інтелектуальної власності, наведена в ст. 421 Цивільного Кодексу України (далі – ЦКУ) [2] має загальний характер, а також виходячи з того, що розкриття будь-якого явища, в тому числі й специфіки правового статусу різних суб'єктів права інтелектуальної власності, можливо крізь призму їх класифікації, умовно поділивши їх на декілька груп.

До першої групи належать суб'єкти права інтелектуальної власності, які набули свого статусу в результаті створення або державної реєстрації прав на об'єкт права інтелектуальної власності.

До другої групи належать суб'єкти права інтелектуальної власності, які самі не створюють об'єкти права інтелектуальної власності, але на підставі закону або договору набули у встановленому порядку майнових прав інтелектуальної власності.

Зазначене у ст. 421 ЦК України коло суб'єктів відповідає нормам спеціального законодавства. Наприклад, згідно ст. 3-1 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин» суб'єктами права інтелектуальної власності на сорт рослин є автор (автори) сорту рослин та інші особи, які набули майнових прав інтелектуальної власності на сорт рослин за договором чи законом [3]. Відповідно до цивільного законодавства суб'єктами прав інтелектуальної власності є фізична та юридична особа. При цьому суб'єктами прав інтелектуальної власності ці особи можуть стати за різних умов. Наприклад, суб'єктами майнових прав інтелектуальної власності на об'єкт, створений у зв'язку з виконанням трудового договору.

Слід звернути увагу, що іноземці та особи без громадянства мають рівні з громадянами України права і обов'язки, передбачені нормами чинного законодавства, відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Згідно з нормами чинного законодавства, яке регулює правову охорону прав інтелектуальної власності, суб'єктом права інтелектуальної власності може бути й держава. Правовий статус держави як суб'єкта права інтелектуальної власності чітко не визначений, як не визначені й випадки, коли держава може стати суб'єктом права інтелектуальної власності. У визначенні свого правового статусу як суб'єкта права інтелектуальної власності держава має бути найбільш заінтересована, оскільки інтелектуальна власність – найцінніший капітал [4, с. 96].

Аналіз норм спеціального законодавства у сфері охорони об'єктів права інтелектуальної власності дає підстави частково погодитися з цією думкою. У окремих нормах спеціального законодавства такий порядок є регламентованим. Наприклад, згідно із ч. 3 ст. 30 Закону України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» [5], з метою забез-

печення здоров'я населення, оборони держави, екологічної безпеки та інших інтересів суспільства Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) може дозволити використання запатентованого винаходу (корисної моделі) визначений ним особі без згоди власника патенту (деклараційного патенту) у разі його безпідставної відмови у видачі ліцензії на використання винаходу (корисної моделі). Таке рішення КМУ про надання дозволу на використання винаходу (корисної моделі), строк і умови його надання, відміну дозволу на використання, розмір та порядок виплати винагороди власнику патенту можуть бути оскаржені в судовому порядку.

Наведений перелік суб'єктів права інтелектуальної власності має певні особливості. Так, особливістю права інтелектуальної власності на об'єкт права інтелектуальної власності є те, що відповідно до ст. ст. 429–430 ЦК України такий об'єкт може бути створений у зв'язку з виконанням трудового договору та за замовленням.

У першому випадку особисті немайнові права інтелектуальної власності на об'єкт, створений у зв'язку з виконанням трудового договору, належать працівникові, який створив цей об'єкт. У випадках, передбачених законом, окремі особисті немайнові права інтелектуальної власності на такий об'єкт можуть належати юридичній або фізичній особі, де (або у якій) працює працівник. Майнові права інтелектуальної власності на об'єкт, створений у зв'язку з виконанням трудового договору, належать працівникові, який створив цей об'єкт, та юридичній або фізичній особі, де (або у якій) він працює, спільно, якщо інше не встановлено договором.

У другому випадку особисті немайнові права інтелектуальної власності на об'єкт, створений за замовленням, належать творцеві цього об'єкта. У випадках, передбачених законом, окремі особисті немайнові права інтелектуальної власності на такий об'єкт можуть належати замовникові. Майнові права інтелектуальної власності на об'єкт, створений за замовленням, належать творцеві цього об'єкта та замовникові спільно, якщо інше не встановлено договором.

Слід зазначити, що юридичні особи, на відміну від фізичної особи, не можуть створювати об'єкти права інтелектуальної власності, що мають творчий характер – це прерогатива виключно фізичні особи, яка може перебувати із роботодавцем у трудових відносинах або у відносинах за цивільно-правовими договорами. Разом з тим юридичній особі може належати комплекс прав інтелектуальної власності, вона може бути суб'єктом права інтелектуальної власності за договором або законом.

Наприклад, відповідно до ст. 473 ЦК України суб'єктами права інтелектуальної власності на компонування інтегральної мікросхеми є її автор та інші особи, які набули прав на компонування інтегральної мікросхеми за договором чи законом. До інших осіб – суб'єктів права інтелектуальної власності належать будь-які фізичні та юридичні особи, які мають на це право. При цьому автором компонування інтегральної

мікросхеми може бути тільки фізична особа, творчою працею якої створено такий об'єкт.

У доктрині права інтелектуальної власності переважною більшістю вчених носіями юридичних прав і обов'язків є фізична особа, яка наділена спеціальними юридичними якостями, що визначені нормами цивільного законодавства. Обсяг цивільної дієздатності фізичної особи встановлюється цивільним кодексом і може бути обмежений виключно у випадках і в порядку, встановлених законом (ст. 30 ЦК України). Залежно від об'єкта права інтелектуальної власності інші особи визнаються суб'єктами права інтелектуальної власності відповідно до норм цивільного законодавства, закону чи договору, які регулюють відносини певного об'єкта інтелектуальної власності, їм можуть належати особисті немайнові та (або) майнові права інтелектуальної власності.

У зв'язку із задекларованим дослідженням такими об'єктами є торговельні марки, комерційні найменування, кваліфіковане зазначення походження товару, які виступають як засоби індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів та послуг. Розглянемо суб'єктів права інтелектуальної власності на ці об'єкти.

Зміст суб'єктів права інтелектуальної власності на торговельну марку визначений передусім у нормах цивільного та спеціального законодавства України. Відповідно до ч. 1 ст. 493 ЦК України суб'єктами права інтелектуальної власності на торговельну марку є фізичні та юридичні особи. Тобто, законодавець не пов'язує виникнення права на торговельну марку із зайняттям підприємницькою діяльністю. Проте суб'єктами права інтелектуальної власності на торговельну марку можуть бути лише ті суб'єкти права, хто безпосередньо здійснює господарську (підприємницьку) діяльність. Право інтелектуальної власності на певну торговельну марку може належати одночасно кільком фізичним та (або) юридичним особам. На відміну від цивільного законодавства ч. 5 ст. 5 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» [6] передбачає, що право на одержання свідоцтва має будь-яка особа, об'єднання осіб або їх правонаступники.

Фізичними особами, які мають право на торговельну марку, можуть бути громадяни України чи інших держав, особи без громадянства. Водночас, у науці гостро дискутується проблема можливості бути правоволодільцями на торговельну марку фізичних осіб – непідприємців. Це пов'язано з тим, що основна функція торговельної марки – розрізняльна. А особа, яка не займається підприємницькою діяльністю і, відповідно, не бере участі у процесі виробництва товарів чи наданні послуг, не має на меті використання марки на ринку. Подібний підхід знайшов законодавче закріплення у деяких зарубіжних країнах, зокрема Російській Федерації.

На нашу думку, суб'єктом права інтелектуальної власності на торговельну марку може бути будь-яка фізична особа, право власності якої на торговельну марку засвідчене свідоцтвом. Водночас, якщо такий

суб'єкт бажає особисто використовувати торговельну марку, він зобов'язаний зареєструватися суб'єктом господарської (підприємницької) діяльності відповідно до Закону України «Про реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» [7]. Оскільки використанням торговельної марки у сфері господарювання визнається застосування її на товарах та при наданні послуг, для яких вона зареєстрована, на упаковці товарів, у рекламі, друкованих виданнях, на вивісках, під час показу експонатів на виставках і ярмарках, що проводяться в Україні, у проспектах, рахунках, на бланках та в іншій документації, пов'язаній з провадженням зазначених товарів і послуг у господарський (комерційний) обіг.

Важливе значення для правової охорони суб'єктів права інтелектуальної власності на торговельну марку має припинення чинності майнових прав на цей об'єкт. Як правило цей процес, відбувається достроково, адже їхня чинність за законодавством будь-яким конкретним строком не обмежена і може діяти безкінечно, звідси, за умови періодичного продовження чинності свідоцтва, що засвідчує вказані права.

Згідно із ч. 3 ст. 425 ЦК України майнові права інтелектуальної власності можуть бути припинені достроково у випадках, встановлених чинним законодавством або договором. Більшість підстав припинення чинності майнових прав на торговельну марку наведено у ст. ст. 496, 497 ЦК України і ст. 18 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів та послуг».

Підставами припинення існування торговельної марки як об'єкта правовідносин є: сплив строку чинності майнових прав на торговельну марку і нездійснення права на продовження терміну, зокрема несплата збору за продовження строку дії свідоцтва; перетворення торговельної марки на загальноновживане позначення певного виду товарів і послуг; невикористання торговельної марки повністю або частково протягом трьох років; відмова повністю або частково суб'єкта від майнових прав на торговельну марку.

У зв'язку з цим, як зазначає О.П. Світличний, важливо, чи буде нести відповідальність за порушення прав на торговельну марку особа після зазначеного терміну, адже юридично дія терміну охорони свідоцтва на торговельну марку відсутня [8]. Ми підтримуємо його думку у питанні, «якщо власник свідоцтва на торговельну марку відмовився від свідоцтва, не сплатив збору за продовження дії свідоцтва, не використовував її в Україні протягом трьох останніх років, навіть у разі зазначення поважних причин невикористання торговельної марки – особа, яка використовує таку торговельну марку, не повинна притягуватися до юридичної відповідальності» [8].

Необхідно зазначити, що від дострокового припинення майнових прав на торговельну марку необхідно відрізнити визнання недійсною реєстрації торговельної марки (свідоцтва), оскільки правовим наслідком недійсності реєстрації є фактично анулювання правових результатів.

Що стосується суб'єктів адміністративних порушень у сфері незаконного використання об'єктів права інтелектуальної власності, суб'єктом адміністративного правопорушення чинний КУпАП визнає фізичну осудну особу, яка досягла на момент вчинення проступку віку, з якого настає адміністративну відповідальність. Ознаки, які характеризують суб'єкта проступку, поділяють на загальні й спеціальні [9, с. 20].

На відміну від норм цивільного господарського та спеціального законодавства, норми яких, крім відповідальності фізичних осіб, передбачають відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Основним нормативно-правовим актом, який передбачає адміністративну відповідальність за незаконне використання об'єктів права інтелектуальної власності, є КУпАП. Цей документ, крім фізичної особи передбачає відповідальність посадової особи за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків. Проте, серед ст. ст. 51-2, 156-3, 164-3, 164-6, 164-9, 164-13 КУпАП, які передбачають відповідальність за порушення об'єктів права інтелектуальної власності, безпосередня відповідальність посадової особи прописана тільки у ст. 156-3 КУпАП. Водночас аналіз норм статей КУпАП дає підстави зазначити, що крім громадян, посадових осіб, суб'єктами адміністративних порушень є фізичні особи – підприємці.

Таким чином, розглянуті нами ознаки суб'єктів права інтелектуальної власності на належні їм об'єкти права інтелектуальної власності регламентовані різними правовими інститутами, які й відіграють суттєву роль при притягненні особи до адміністративної, та інших видів юридичної відповідальності, а також при визначенні правового статусу потерпілого.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40–41. – Ст. 356.
3. Про охорону прав на сорти рослин : Закон України від 21 квітня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 21. – Ст. 218.
4. Мельник О.М. Цивільно-правова охорона інтелектуальної власності в Україні: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.03 / Мельник Олена Миколаївна. – Х., 2004. – 403 с.
5. Про охорону прав на винаходи і корисні моделі : Закон України від 15 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 7. – Ст. 32.
6. Про охорону прав на знаки для товарів і послуг : Закон України від 15 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 7. – Ст. 36.
7. Про реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України від 15 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31–32. – Ст. 263.

8. Світличний О.П. Організаційно-правові засади охорони прав на торговельну марку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.П. Світличний. – Національний аграрний університет. – К., 2007. – 18 с.

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Науково-практичний коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін.; – 2-ге вид. – К. : Правова єдність, 2008. – 655 с.

Исследовано субъекты правонарушений в сфере незаконного использования объектов права интеллектуальной собственности.

Субъект правонарушения, объекты права интеллектуальной собственности, административное, гражданское и специальное законодательство.

The article is devoted to the research of subjects of offences in the field of illegal use of items of intellectual property right.

Subject of offence, items of intellectual property right, administrative, civil and special legislation.

УДК 342.9:349.6

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ НАДРОКОРИСТУВАННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ

**А.В. ПАШУН, здобувач¹,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

Досліджується адміністративно-правовий режим у сфері надрокористування: аналізуються поняття правових режимів, надається визначення та зміст основних елементів адміністративно-правового режиму в означеній сфері.

Адміністративно-правовий режим, надрокористування, поняття, зміст, органи виконавчої влади, управління.

Аналізуючи різноманітні види правових режимів, що склалися в різних галузях права, учені намагалися виявити і узагальнити їх особливості, характерні риси, що наповнюють змістом це складне правове явище. Разом із тим, опираючись у своїх дослідженнях на філософський метод регулювання від конкретного до абстрактного, вчені доходили до різних висновків, які створили основу для подальшого дослідження категорії «правовий режим».

Аналіз спеціальної літератури, присвяченої проблемам правового режиму, дає підстави констатувати, що він є багатогранною правовою категорією. Дослідженням правових режимів займалися вчені різних галузей права, наприклад, В. Авер'янов, С. Алексєєв, І. Голосніченко, М. Краснова, Т. Коломоєць, Н. Матузов, А. Малько В. Ісаков, І. Розанов, Ю. Тихомиров та ін.

Разом із тим вивчення нормативно-правового регулювання досліджуваної сфери свідчить про наявність спеціальних дозволів на використання надр, встановлення особливих вимог щодо виконання робіт, пов'язаних з користуванням надр, режимом державного контролю та нагляду за їх раціональним використанням і охороною. Це дає підстави говорити про законодавче встановлення адміністративно-правового режиму у сфері надрокористування, що й **обумовлює актуальність цієї статті.**

У юридичній літературі досить значного поширення та визнання одержало тлумачення поняття «правовий режим», запропоноване відомим радянським ученим-теоретиком права С. Алексєєвим, який визначає, як порядок регулювання, комплекс правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволів, заборон, а

¹ Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент О.С. Яра

також позитивних зобов'язань, який створює особливу спрямованість правового регулювання [1, с. 86]. Н. Матузов та А. Малько розглядають правовий режим як систему умов і методів правового регулювання, як «розпорядок» дії права, його функціональну характеристику [2, с. 17–18].

З огляду на різноманітність завдань і функцій, що здійснюються органами виконавчої влади, нормами адміністративного права встановлюються різні режими правового регулювання управлінської діяльності, або адміністративно-правові режими. Своєрідність адміністративно-правового режиму виражається в особливому порядку виникнення й формування змісту прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин та їх здійснення, наявності специфічних санкцій, в особливих засобах їх реалізації, а також у дії єдиних принципів, загальних положень, які поширюються на дану сукупність правових норм. Необхідно звернути увагу на те, що адміністративно-правовий режим – це певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, що виявляється в централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин.

Найпоширенішим вважається визначення поняття адміністративно-правового режиму як певного поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередкованого імперативним методом юридичного впливу, який виявляється в тому, що суб'єкти правовідносин займають юридично нерівні позиції [3, с. 201; 4, с. 132; 5, с. 268]. Проте це визначення підтримують не всі вчені. Зокрема, Ю. Тихомиров вважає такий підхід статистичним, науковець вважає, що ці режими становлять окремий вид регулювання, у рамках якого створюється й використовується певна комбінація юридичних, організаційних та інших засобів для забезпечення того чи іншого державного стану [6, с. 400]. У свою чергу І. Розанов зазначає, що адміністративно-правовий режим є сукупністю встановлених у законодавчому порядку правил діяльності, дій або поведінки громадян та юридичних осіб, а також порядком реалізації ними своїх прав у певних умовах (ситуаціях), забезпечення і підтримання суверенітету та оборони держави спеціально створеними для цієї мети службами державного управління [7, с. 85].

Незважаючи на різні підходи до розуміння поняття адміністративно-правових режимів, слід зазначити, що вони забезпечують функціонування не тільки галузевих інститутів адміністративного права, таких як державна служба, адміністративна відповідальність, а й багатьох інших галузевих інститутів, наприклад господарської діяльності, у тому числі й надрокористування. При розробці поняття адміністративно-правового режиму необхідно виходити з того, що в юридичній літературі питання про поняття правового режиму вирішується у зв'язку з характеристикою предмета та методу правового регулювання суспільних відносин. Разом із тим основне, що характеризує будь-який адміністративно-правовий режим – це цілеспрямований характер його правового регулювання.

Предметом правового регулювання адміністративно-правового режиму виступають суспільні відносини, що виникають у сфері геологічного вивчення, розробки, видобутку корисних копалин, будівництва та експлуатації підземних споруджень, не пов'язаних з видобутком корисних копалин, утворення особливо охоронюваних геологічних об'єктів, що мають наукове, культурне, естетичне, санітарно-оздоровче та інше значення (наукові й навчальні полігони, геологічні, заповідники, пам'ятники природи, печери та інші підземні споруди), збору мінералогічних, палеонтологічних та інших геологічних колекційних матеріалів.

Нині проблема адміністративно-правових режимів з науково-практичної точки зору, заснованої на аналізі норм адміністративного законодавства та правозастосовної практики органів виконавчої влади, одержала своє закріплення у наукових працях.

До основних елементів адміністративно-правового режиму належать: 1) метод правового регулювання, який у адміністративному праві ґрунтується на централізованому засобі та імперативному типі регулювання й виражається в юридичній нерівності суб'єктів правовідносин; 2) особливі адміністративно-правові засоби встановлення та форми виникнення прав і обов'язків, способів юридичного впливу, захисту прав, процедурно-процесуальні форми тощо, до яких слід віднести акти, скарги, службову або функціональну підпорядкованість, контроль або нагляд, адміністративний примус, протоколи, постанови, клопотання, адміністративну відповідальність тощо; 3) принципи, загальні положення адміністративного права, такі як участь громадян в управлінні державними справами, забезпечення та захист прав і свобод людини, інтересів держави; здійснення органами влади своїх повноважень у межах, установлених Конституцією України та відповідно до законів нашої держави; підзвітність, підконтрольність, відповідальність органів виконавчої влади та їх посадових осіб перед суспільством за свою діяльність тощо; 4) особливість адміністративного законодавства, яке характеризується наявністю значної кількості правових норм, що регулюють основний обсяг різноманітних соціальних відносин, пов'язаних із державним управлінням; 5) встановлення поряд із загальногалузевим правовим режимом внутрішньогалузевих правових режимів: режиму секретності, митного режиму, режиму державного кордону, режиму вільних економічних зон, режиму здійснення певних видів підприємницької діяльності, паспортного режиму та ін. [5, с. 268–269].

Сучасна наука адміністративного права до основних елементів юридичної структури адміністративно-правового режиму, крім вище зазначених, також відносить: регламентацію діяльності в режимних сферах, систему дозволів, реєстрацію певних видів діяльності окремих категорій осіб, забезпечення необхідного обліку та контролю деяких видів діяльності, пряму заборону окремих дій, застосування різних видів відповідальності за порушення чинних правил, адміністративних заходів впливу для попередження і припинення порушень при суворому

дотриманні встановлених гарантій законних прав та інтересів осіб, які потрапили у сферу дії того або іншого режиму. Наявність даних елементів дає підстави зазначити, що регулювання суспільних відносин у сфері надрокористування здійснюється в рамках адміністративно-правового режиму. Особливість адміністративних правовідносин полягає в тому, що вони складаються в сфері управління, організації та діяльності виконавчої влади. Сфера регулювання адміністративного права включає широке коло суспільних відносин, що існують у соціально-політичному, соціально-культурному, господарському житті, а також у міжгалузевому управлінні.

Характер суспільних відносин у сфері надрокористування, незважаючи на те, що вони регулюються нормами законодавства про надра, свідчить про досить широке коло адміністративно – правових основ у їх регулюванні, тобто в даній сфері економічної діяльності держави значною мірою відводиться основне місце адміністративно – правовим відносинам.

Адміністративно-правові відносини мають певні ознаки. При цьому необхідно підкреслити, що одним із суб'єктів адміністративно – правових відносин є органи виконавчої влади, які виражають інтереси держави. Адміністративно – правові відносини носять організаційний характер і спрямовані як на організацію внутрішньої діяльності органів виконавчої влади, так і на регулювання діяльності інших суб'єктів адміністративного права. Вони виникають як з ініціативи органа виконавчої влади, так і з ініціативи підконтрольного суб'єкта, при цьому згоди на встановлення таких відносин не потрібно. Підставою встановлення адміністративно – правових відносин є наявність відповідних нормативних правових актів, а також юридичних фактів. В адміністративно – правових відносинах підконтрольний суб'єкт відповідає перед органом виконавчої влади.

Найважливішою ознакою суб'єктів адміністративно-правових відносин є наявність матеріального або процесуального адміністративно-правового статусу, тобто прав, обов'язків, обмежень, заборон, відповідальності [5, с. 289].

Адміністративне право виражає всі особливості, властиві державно – управлінській діяльності, будучи за своїм юридичним призначенням управлінським правом (або правом управління). Закріплюючи відповідні правила поведінки у сфері державного управління, воно надає управлінським суспільним відносинам характер правовідносин.

У правовідносинах, що виникають у сфері надрокористування, як і в адміністративно-правових відносинах у цілому, виділяється суб'єкт управління, що у межах своєї компетенції зобов'язаний реалізовувати державно – владні повноваження. У цьому випадку таким суб'єктом на державному рівні є Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна служба геології та надр України та низка інших центральних органів державної влади.

На ці органи виконавчої влади покладено повноваження нормативно – правового регулювання суспільних відносин у сфері надрокористування, надання спеціальних дозволів, встановлення стандартів, правил, визначення правового режиму здійснення різних видів користування надрами тощо.

Адміністративно-правовий статус суб'єктів правовідносин, регульованих адміністративно – правовим режимом, повинен складатися з певних компонентів, які дають змогу суб'єктові правовідносин виконувати завдання, встановлені правотворчим органом. До таких структурних компонентів правового статусу варто віднести компетенцію й повноваження органу, які в наступній деталізації перетворюються на його функції та допоможуть забезпечити: організацію внутрішньої діяльності державних органів у сфері надрокористування; регулятивний вплив на діяльність підконтрольних суб'єктів правовідносин; реалізацію відповідальності й підпорядкованості підконтрольних суб'єктів; реалізацію органами державного контролю державно-владних повноважень.

Сукупність зазначених повноважень, функцій дають змогу державним органам реалізувати адміністративно – правові режими в сфері дотримання всіма користувачами надр встановленого порядку користування надрами, вимог стандартів (норм, правил) у сфері геологічного вивчення, використання й охорони надр, ведення державного обліку й звітності здійснення геологічного контролю за раціональним використанням й охороною надр, у тому числі на континентальному шельфі України, виконання умов користування надрами, що містяться в Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами.

Побудова юридичних конструкцій адміністративно-правових режимів повинна здійснюватися таким чином, щоб вони своїм правовим регулюванням дієво та ефективно впливали на поведінку людей. Вибір правових засобів у побудові юридичної конструкції буде залежати від сутності юридичних фактів, виходячи із правового регулювання адміністративно-правового режиму. Взаємодіючи, правова наука й практика виробили досить добре налагоджені типові схеми (системи) правового регулювання за допомогою встановлення правової взаємозалежності між правами, обов'язками, відповідальністю суб'єктів правовідносин, юридичними фактами, у результаті застосування яких виникають суспільні правовідносини, необхідні для досягнення встановленої правової мети [5, с. 187].

У процесі реалізації адміністративно-правових режимів можуть утворюватися функціональні адміністративно-правові режими, що забезпечують організацію управлінської діяльності державних органів виконавчої влади, які виконують функції надання дозволів, нагляду, контролю тощо. Діяльність таких органів повинна бути регламентована таким чином, щоб зміст кожного адміністративно-правового режиму був реалізований у низці його елементів.

Суб'єкти управлінських правовідносин повинні дотримуватися режимних правил, сформульованих у вигляді обов'язків, заборон, дозволів. Виконання таких правил повинне бути забезпечене організаційними, юридичними, матеріально – технічними, інформаційними гарантіями. Існування адміністративно-правових режимів можливо тільки у випадку їх відповідного нормативно-правового забезпечення.

Аналіз чинних у розглянутій сфері суспільних відносин норм різних галузей права й законодавства, їх взаємозв'язків дає змогу дійти висновку про те, що найбільш ефективними засобами правового регулювання відносин надрокористування є адміністративно-правовий режим.

Предметом правового регулювання адміністративно-правового режиму виступають суспільні відносини, що виникають у сфері геологічного вивчення, розробки, видобутку корисних копалин, будівництва та експлуатації підземних споруджень, не пов'язаних з видобутком корисних копалин, утворення особливо охоронюваних геологічних об'єктів, які мають наукове, культурне, естетичне, санітарно-оздоровче та інше значення (наукові та навчальні полігони, геологічні, заповідники, пам'ятники природи, печери та інші підземні споруди), збору мінералогічних, палеонтологічних та інших геологічних колекційних матеріалів.

Необхідність наявності інституту адміністративно – правового режиму у сфері надрокористування зумовлюється насамперед із особливостями правового режиму надр та наступними факторами:

- по-перше, режимне регулювання в сфері геологічного вивчення, розробки й видобутку корисних копалин створює умови для формування спеціального порядку діяльності господарюючих суб'єктів у даній сфері, існування яких необхідне як для стійкого розв'язання завдань у галузі забезпечення економічної безпеки держави, так і для нормального функціонування механізму геологічного вивчення, розробки й видобутку корисних копалин в інтересах українського народу в цілому;

- по-друге, публічне управління в сфері надрокористування у сучасних умовах потребує особливих регулятивних властивостей адміністративно-правового режиму його забезпечення;

- по-третє, в рамках адміністративно – правового режиму надрокористування суб'єкти правовідносин (господарюючі суб'єкти, громадяни, державні органи виконавчої влади тощо) мають можливість ефективно взаємодіяти, заздалегідь визначити легальний порядок дій кожного з них, що, у свою чергу, сприятиме зменшенню проявів протиправних дій у цій сфері;

- по-четверте, адміністративно – правовий режим надрокористування допомагає об'єднати й диференціювати адміністративно-правові норми й організаційні заходи, що утворюють даний режим, залежно від характеру регульованих суспільних відносин, цілей і завдань, які постають перед державними органами виконавчої влади у сфері управління надровикористання.

На підставі проаналізованих дефініцій запропоновано авторське визначення поняття «адміністративно – правовий режим надрокористування», під яким слід розуміти встановлений нормами права спеціальний порядок надання, використання, безпеки, охорони прав і законних інтересів осіб та навколишнього природного середовища в порядку спеціально створеними для цієї мети органами державного управління.

Зміст адміністративно – правового режиму у сфері надрокористування розкривається у низці його елементів. До таких елементів відносимо: мету встановлення адміністративно-правового режиму; імперативний метод правового регулювання; спеціальні державні органи (служби); здійснення державного контролю. Окремим елементом адміністративно-правового режиму, що одночасно є засобом забезпечення дотримання відповідних режимних заходів, виступає юридична відповідальність за порушення «режимних» норм.

Список літератури:

1. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1966. – 187 с.
2. Матузов Н. И. Правовые режимы: вопросы теории и практики / Н. И. Матузов, А. В. Малько // Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 16–29.
3. Бахрах Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. – М., 1996. – 335 с.
4. Административное право Украины: підруч. – 2-ге вид., змін. і доп.; за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2012. – 528 с.
5. Административное право Украины : підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
6. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – М. : Издательство «ЮрИнформцентр», 1998. – 798 с.
7. Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству РФ, их назначение и структура / И. С. Розанов // Государство и право. – 1996. – № 9. – С. 84–91.

Исследуется административно- правовой режим в сфере недропользования: анализируются понятия правовых режимов, дается определение и содержание основных элементов административно –правового режима в указанной сфере.

Административно-правовой режим, недропользование, понятие, содержание, органы исполнительной власти, управление

The article deals with administrative legal regime in the field of subsoil use: the concept of legal regimes is analyzed, the concept and content of main elements of administrative legal regime in the mentioned field are presented.

Administrative legal regime, subsoil use, concept, content, bodies of executive power, administration.

УДК 342.9:349.41

ДО ПИТАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬ ЖИТЛОВОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ

**А.В. РОМАНЕНКО, здобувач¹,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

Досліджено сучасну систему управління й розкрито вплив органів державного управління у сфері земель житлової та громадської забудови.

Система органів, державне управління, землі житлової та громадської забудови.

Основою управління будь-якою системою є правильна організація її структури. З часу незалежності української держави триває процес реформування адміністративно-державного управління системи її органів. Упродовж всього цього періоду відбувається пошук оптимальної системи органів державного управління. Нині реформування системи органів державного управління має будуватись на наукових основах, враховуючи цілий ряд суб'єктивних та об'єктивних факторів. Передусім це пов'язано зі становленням української державності. Невипадково увесь цей час відбувається постійний пошук оптимальної системи державного управління.

З метою забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови відповідно до Основного закону демократичної, соціальної правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина, 28 липня 1998 р. Указом Президента України було впроваджено Концепцію адміністративної реформи в Україні [1]. Метою адміністративної реформи повинно стати поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить Становлення України як правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, допоможе їй стати впливовим партнером у світі та Європі. Її метою було формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Створена система державного управління має бути підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Проте започаткований процес реорганізації системи державного управління і на сьогодні не є завершеним. Новим етапом

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук О.П. Світличний

адміністративної реформи став Указ Президент України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [2].

Дослідженням діяльності систему органів державного управління у сфері земельних відносин займалися вчені різних галузей права, наприклад, І.І. Каракаш, В.І. Курило, А.Р. Ріпенко, В.І. Семчик, О.П. Світличний, В.М. Шульга та ін. Однак сучасна система державного управління у сфері земельних відносин перебуває у стані постійної трансформації, реформування її механізмів, постійно привертає увагу дослідників, що й обумовлює **актуальність цієї статті**.

Сучасну систему органів державного управління у сфері земель житлової та громадської забудови становлять різні органи державної влади, які наділені різною компетенцією і функціонують на різних рівнях.

Діяльність органів державного управління у сфері земель житлової та громадської забудови здійснюється на основі норм права і має юридичні наслідки. Правова природа державного регулювання проявляється і в тому, що уповноважені державою органи, їх посадові особи при здійсненні державного регулювання діють у межах, визначених нормативно-правовими актами, на підставі норм права та відповідно до них. Тобто, такий вид управлінської діяльності здійснюється у визначених державою правових межах, чинними нормами права і завжди має певні юридичні наслідки. Це свідчить про те, що в основі його виникнення й у процесі здійснення лежать правові засади. Вони проявляються і характеризуються низкою ознак. Такими ознаками насамперед є те, що названа діяльність здійснюється уповноваженими державними органами і закріплюється в нормах, які визначають їх діяльність і повноваження [3, с. 105].

До органів, які наділені управлінською компетенцією у сфері земель житлової та громадської забудови, відносимо: Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації), Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державну інспекцію сільського господарства України та Державне агентство земельних ресурсів України, Міністерство екології та природних ресурсів України та Державну екологічну інспекцію України. На нашу думку, указані органи становлять систему органів державного управління у сфері земель житлової й громадської забудови. Однак державою на ці органи покладені різні завдання щодо державного регулювання указаної сфери, тому з метою з'ясування вплив управлінських відносин на сферу земель житлової та громадської забудови здійснимо правовий аналіз їх діяльності.

Відповідно до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (далі – ВРУ) [4]. Варто зауважити, що правова природа повноважень ВРУ, її

статус від повноважень і статусу інших рад. Стаття 6 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) передбачає, що до повноважень Верховної Ради України в галузі земельних відносин належать встановлення і зміну меж районів і міст [5]. Повноваження ВРУ із планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях визначено також Законами України «Про регулювання містобудівної діяльності» (п. 1 ч. 1 ст. 7) [6] та «Про основи містобудування» (ст. 8) [7].

ЗК України регламентовано повноваження обласних рад (ст. 8), Київської і Севастопольської міських рад (ст. 9), районних рад (ст. 10), районних у містах рад (ст. 11), сільських, селищних, міських рад (ст. 12) у галузі земельних відносин. Загальним для вищенаведених рад є те, що відповідно до ст. 46 Закону України «Про землеустрій» проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж сіл, селищ, міст тощо розробляються за рішенням відповідних рад [8].

Статтею 13 ЗК України визначено повноваження КМУ у галузі земельних відносин. Закон України «Про землеустрій» найбільш повно регламентує повноваження КМУ у сфері землеустрою. Свої повноваження КМУ реалізує шляхом прийняття підзаконних актів, Зокрема, Положень про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, Державне агентство земельних ресурсів України, Державну інспекцію сільського господарства України.

До повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим у галузі земельних відносин на території республіки належить встановлення та зміна меж сіл, селищ, що не входять до складу відповідного району (п. «з» ст. 7 ЗК України). Ця редакція пункта «з» була змінена Законом «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів» від 21 червня 2012 р. [9].

З огляду на те, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим (далі – РМ АРК) наділена певними повноваженнями у галузі земельних відносин, відповідно до норм Конституції АРК, РМ АРК є виконавчим органом АРК і здійснює виконавчі функції та повноваження в межах своєї компетенції [10]. Так, РМ АРК здійснює виконавчі функції і повноваження, віднесені до самостійного відання АРК, з питань землеустрою, житлово-комунального господарства і благоустрою, архітектури і містобудування (ст. 38). Відповідно до ч. 1 ст. 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Повноваження та правовий статус місцевих державних адміністрацій у сфері земель житлової та громадської забудови регламентується ЗК України, Законами України «Про місцеві державні адміністрації» [11], «Про землеустрій» та іншими нормативно-правовими актами. Так, згідно із пунктом «д» ст. 17 ЗК України до повноважень місцевих державних адміністрацій на відповідній території належить підготовка висновків щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів, районів у містах та міст.

Свої управлінські повноваження здійснюють й інші органи виконавчої влади. Зокрема, Мінприроди України вирішує питання, пов'язані із охороною атмосферного повітря; видає, анулює, здійснює переоформлення та видачу дублікатів документів дозвільного характеру на: провадження діяльності, пов'язаної зі штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях; веде державний кадастр викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря; веде перелік установ та організацій, які здійснюють розроблення документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності тощо [12]. Управлінські повноваження Держекоінспекції України, яка підпорядковується Мінприроди України, поширюються й на галузь земельних відносин, в тому числі пов'язану із ведення будівельних робіт [13].

Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, серед іншого, покладає на Мінагрополітики України забезпечення здійснення землеустрою, оцінки та ринку земель, установлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища (пп. 20 п. 4) [14]. У свою чергу, Держсільгоспінспекція України відповідно до покладених на неї завдань організовує та здійснює державний нагляд (контроль) у частині дотримання земельного законодавства, використання і охорони земель усіх категорій та форм власності, в тому числі за: виконанням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних із порушенням ґрунтового покриву, своєчасного проведення рекультивації порушених земель в обсягах, передбачених проектом рекультивації земель [15].

Держземагентство України [16] відповідно до покладених на нього завдань вносить у встановленому порядку пропозиції щодо розпорядження землями державної та комунальної власності, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, регулювання земельних відносин; бере участь у розробленні та виконанні державних, галузевих, регіональних і місцевих програм з питань регулювання земельних відносин, раціонального використання земель, їх відтворення та охорони, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, у проведенні моніторингу земель, територіальному плануванні, впровадженні географічних інформаційних систем, здійсненні топографо-геодезичної і картографічної діяльності та здійснює інші повноваження.

Провідну роль в системі органів державного управління у сфері земель житлової та громадської забудови відіграє Міністерство регіонального розвитку України (далі – МРЗ України), яке входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування та житлово-комунального господарства [17].

Основними завданнями МРЗ України є формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах: будівництва, архітектури, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, збереження традиційного характеру середовища населених пунктів; архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері житлово-комунального господарства; забезпечення технічного регулювання у сфері будівництва, містобудування. Крім того, Мінрегіон України проводить моніторинг реалізації Генеральної схеми планування території України та іншої містобудівної документації; вартості будівництва та тенденцій розвитку будівельної галузі; стану підготовки й проходження опалювального сезону, розрахунків підприємств житлово-комунального господарства за енергоносіями, а також оплати населенням, юридичними особами наданих їм житлово-комунальних послуг.

Одну із провідних ролей в системі органів державного управління у сфері земель житлової та громадської забудови відіграє Держархбудінспекція України [18], яка відповідно до покладених на неї завдань: приймає в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти, видає відповідні сертифікати; реєструє повідомлення про початок виконання підготовчих та будівельних робіт; видає дозволи на виконання будівельних робіт, відмовляє у видачі таких дозволів, анулює дозволи на виконання будівельних робіт; здійснює контроль за виконанням приписів про усунення порушень вимог законодавства у сферах містобудівної діяльності, державних будівельних норм, стандартів та правил, у сфері житлово-комунального господарства, а також інші управлінські повноваження.

Проведений аналіз системи органів державного управління у сфері земель житлової та громадської забудови свідчить про їх різноманітний вплив на систему державного управління, що дає підстави поділити їх на органи загальної та спеціальної компетенції. До органів загальної компетенції відносимо: Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації).

Органи спеціальної компетенції мають різноманітний управлінський, їх доречно поділити на дві групи. Зокрема на органи, які здійснюють окремі управлінські повноваження та на органи, що здійснюють відомчі, галузеві завдання.

До органів, які виконують лише окремі управлінські повноваження відносимо: Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державну інспекцію сільського господарства України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Державну екологічну інспекцію України.

До органів, які здійснюють відомчі, галузеві завдання відносимо: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Державну архітектурно-будівельну інспекцію України та Державне агентство земельних ресурсів України.

Наведене свідчить, що незважаючи на різноманітний вплив на систему державного управління, сучасна система державних органів у сфері земель житлової та громадської забудови покликана забезпечити розв'язання завдань держави у цій сфері суспільних відносин.

Список літератури:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96>.
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президент України від 9 грудня 2010 р. №1085/2010 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>
3. Кравцова Т. Адміністративно-правова природа діяльності держави у сфері економіки / Т. Кравцова // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 4. – С. 104–106.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Земельний кодекс України : Закон України від 17 лютого 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
6. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 3–4. – Ст. 27.
7. Про основи містобудування : Закон України від 16 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.
8. Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
9. Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів : Закон України від 21 червня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 19–20. – Ст. 189.
10. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України від 23 грудня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 5–6. – Ст. 43.
11. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20 – 21. – Ст. 190.
12. Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Указ Президент України від 13 квітня 2011 р. № 452/2011 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
13. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президент України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>
14. Про Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України : Указ Президент України від 23 квітня 2011 р. № 500/2011 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
15. Про Державну інспекцію сільського господарства України : Указ Президент України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/459/2011>

16. Про Положення про Державне агентство земельних ресурсів України від 13 квітня 2011 р. № 445/2011 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

17. Про Положення про Міністерство регіонального розвитку України від 31 травня 2011 р. № 633/2011 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

18. Про Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України від 8 квітня 2011 р. № 459/2011 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: **Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.**

Исследована современная система управления и раскрыто влияние органов государственного управления в сфере земель жилищной и общественной застройки.

Система органов, государственное управление, земли жилищной и общественной застройки.

The modern administration system is investigated and the influence of the bodies of state administration is disclosed in the field of lands of housing and public construction.

System of bodies, state administration, lands of housing and public construction.

УДК 342.9351.9:631

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОТОКОЛИ ЯК ЗАСІБ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ІНСПЕКЦІЇ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

**О.М. ШЕВЧУК, здобувач¹,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

Стаття присвячена дослідженню застосуванню засобів адміністративного примусу посадовими особами Держсільгоспінспекції. Розглянуто чотири основні стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення та застосовано їх до державних інспекторів сільського господарства. Автором зроблено висновок, що складання державними інспекторами сільського господарства адміністративних протоколів є універсальним і основним засобом адміністративного примусу у сільському господарстві, однак деякі сфери діяльності Держсільгоспінспекції та її територіальних органів не врегульовані основним актом – Кодексом про адміністративні правопорушення.

Адміністративний примус, адміністративний протокол, штраф, Головний державний інспектор сільського господарства України, головні державні інспектори сільського господарства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, їх заступники, старші державні інспектори сільського господарства, державні інспектори сільського господарства.

Особливої уваги сьогодні потребує до себе група заходів примусу, які передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та застосовуються для забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення [1]. Привертає дослідження застосування заходів адміністративного впливу новоствореним органом виконавчої влади – Державною інспекцією сільського господарства України далі (Держсільгоспінспекцією).

Як правове явище «адміністративний примус» досліджувався в різних аспектах у працях радянських вчених, вчених-адміністративістів Росії і України: В.Б. Авер'янова, А.Б. Агапова, С.С. Алексеєва, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Е.О. Безсмертного, К.С. Бельського, Ю.П. Бітяка, О.І. Галагана, Є.С. Герасименко, Е.В. Додіна, М.І. Єропкина, О.Т. Зими, В.В. Іванова, А.В. Ковалю, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Д.А. Липинського, Д.М. Лук'янця, М.С. Малеїна, М.Я. Масленникова,

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

© Шевчук О.М., 2014

Р.С. Мельник, О.І. Миколенка, Н.Р. Ніжник, Д.М. Овсянко, Л.М. Розіна, Н.Г. Саліщевої, О.Ф. Скакун, В.Д. Сорокіна, О.В. Сурілова, С.В. Тихомірова, В.П. Чабан та інших. Контроль в агропромисловому комплексі України в своїх працях висвітлювали В.І. Курило, О.П. Світличний, О.Г. Бондар та інші.

Метою даної статті є дослідження застосування адміністративних протоколів як засобів адміністративного примусу посадовими особами Держсільгоспінспекції.

Я.А. Здір вважає, що з точки зору безпосередніх цілей і наслідків повноваження держінспекцій щодо здійснення контрольної діяльності доцільно розподілити на дві основні групи: а) повноваження з організації контролю та нагляду і б) повноваження із застосування заходів примусу до винних осіб [2, с. 97].

На нашу думку, такий підхід не відображає повністю усіх аспектів діяльності Держсільгоспінспекції. Зрозуміло, що повноваження Держсільгоспінспекції не вичерпуються лише контрольною і наглядовою діяльністю, а, як правило, мають елементи управлінської, дозвольно-реєстраційної діяльності тощо. Тому є необхідність у більш глибокому аналізі нормативної бази і практики роботи Держсільгоспінспекції України.

Для повного розкриття даного дослідження необхідно мати уявлення про те, що собою являють стадії адміністративного примусу. Отже, спробуємо їх розкрити.

Проведення у справах про адміністративні правопорушення включає в себе чотири стадії:

- порушення справи про адміністративне правопорушення;
- розгляд справи з ухваленням за нею постанови (рішення);
- оскарження чи опротестування постанови та перегляд справи;
- виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Стадію треба розуміти як порівняно самостійну частину провадження, яка поряд із його загальними завданнями має властиві лише їй завдання та особливості.

Стадії відрізняються одна від одної за колом учасників провадження, характером проваджуваних дій та їх юридичною роллю, колом юридичних фактів та безпосередніми завданнями [3, с. 32]. На відміну від усього провадження у справах про застосування адміністративних штрафів окремі його стадії не завжди завершуються складанням підсумкового процесуального документа та регламентуються меншою кількістю процесуальних норм.

Перша стадія полягає у виявленні правопорушення, його розслідуванні (попередньому з'ясуванні обставин) і складанні протоколу про адміністративні правопорушення уповноваженою на це посадовою особою Держсільгоспінспекції або її територіальними органами.

Для виконання даної стадії посадовим особам надано право безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку

підприємства, установи та організації усіх форм власності, що перебувають у власності та користуванні юридичних і фізичних осіб, для проведення перевірок з питань, які належать до компетенції Держсільгоспінспекції; отримувати в установленому законодавством порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності документи, матеріали та іншу інформацію, необхідну для розв'язання покладених на Держсільгоспінспекцію завдань [4].

Особа, яка вчинила правопорушення, має право надати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до документа, а також мотиви своєї відмови від його підписання.

Перша стадія закінчується у момент надсилання протоколу про скоєне адміністративне правопорушення органів або службовій особі, уповноваженій розглядати справу. До протоколу потрібно додавати всі інші матеріали: пояснення свідків, потерпілих, правопорушників і т. п.

Друга стадія – розгляд справи про адміністративне правопорушення і ухвалення постанови (рішення) у справі. Воно полягає у тому, що компетентний орган або посадова особа здійснює остаточне розслідування у справі і дає правову оцінку діям особи, яку вказують у протоколі як правопорушника.

Одержавши матеріали справи, компетентний орган або посадова особа готує їх до розгляду. Цей орган вирішує, чи належить до його компетенції розгляд даної справи, чи правильно складено протокол та інші матеріали у справі про адміністративне правопорушення; чи сповіщено осіб, які беруть участь у справі, про час і місце розгляду; чи зібраний додатковий матеріал; чи підлягають задоволенню клопотання правопорушника або потерпілого, їхніх законних представників чи адвокатів.

Справи про адміністративні правопорушення розглядаються відкрито. При цьому орган або посадова особа з'ясовує, чи було вчинено адміністративне правопорушення; чи підозрюється дана особа у вчиненому правопорушенні; чи підлягає ця особа адміністративній відповідальності; чи є обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність; чи заподіяно майнову шкоду і чи ця шкода відшкодована, а також інші обставини.

За загальними правилами справи розглядаються у 15-денний термін з дня одержання органом або посадовою особою протоколу про адміністративне правопорушення. Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, орган або посадова особа ухвалюють постанову у справі.

У постанові містяться:

- найменування органу або посадової особи, яка ухвалює постанову;
- дата розгляду справи;

- відомості про особу, стосовно якої розглядають справу;
- обставини, встановлені при розгляді справи;
- посилання на нормативний акт, що передбачає відповідальність у даній справі;
- рішення, прийняте у даній справі.

Якщо при вирішенні питання про адміністративне стягнення одночасно вирішується питання відшкодування майнової шкоди, то у постанові зазначаються розмір заподіяної шкоди, а також порядок і термін відшкодування цих збитків.

Після розгляду справи орган або посадова особа ухвалює одну із таких постанов:

- про накладення адміністративного стягнення;
- про закриття справи.

Оголошенням постанови у справі завершується друга стадія.

Третя стадія виникає не у кожному провадженні. Це стадія оскарження або опротестування і перегляду постанови у справі. Вона – одна з найважливіших гарантій дотримання прав та захисту інтересів правопорушника, передбачених у законі. Постанову у справі може оскаржити правопорушник або потерпілий (їхні представники).

Четверта стадія – виконання постанови про накладення адміністративного стягнення. Це завершальна стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення. Її суть полягає в реалізації адміністративного стягнення, накладеного на правопорушника постановою.

У процесі виконання постанови правопорушник зазнає відповідних позбавлень (утисків) та обмежень особистого, морального або матеріального характеру.

Після розгляду стадій адміністративного провадження тепер спробуємо охарактеризувати адміністративну юрисдикцію Держсільгоспінспекції.

Правом складати адміністративні протоколи наділені державні інспектори сільського господарства [5]. Голова Держсільгоспінспекції є Головним державним інспектором сільського господарства України, а його перший заступник та заступник, відповідно, першим заступником та заступником Головного державного інспектора сільського господарства. Керівники територіальних органів Держсільгоспінспекції є Головними державними інспекторами сільського господарства в Автономній Республіці Крим, області, місті Києві та Севастополі, районі, а їх перші заступники та заступники, відповідно, першими заступниками та заступниками Головних державних інспекторів сільського господарства в Автономній Республіці Крим, області, місті Києві та Севастополі, районі.

Керівники структурних підрозділів Держсільгоспінспекції, на яких покладено повноваження щодо виконання інспекційних функцій, є одночасно старшими державними інспекторами сільського господарства України. Головні та провідні спеціалісти, які безпосередньо здійснюють

державний нагляд (контроль), є одночасно державними інспекторами сільського господарства України [4].

Держсільгоспінспекція розглядає справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства у сфері використання, з охорони земель, порядку й умов ведення насінництва та розсадництва, правил технічної експлуатації самохідних сільськогосподарських машин і правил техніки безпеки під час їх експлуатації (ст.ст. 52–53⁴, 54–56, 104¹, 108 та 188⁵ Кодексу України про Адміністративні Правопорушення).

У справах про незаконне використання об'єкта права інтелектуальної власності – сорту рослин адміністративні протоколи складають державні інспектори сільського господарства. Стаття 51-2 КУпАП передбачає наступні склади правопорушень: привласнення, чи спотворення авторства, оголошення інформації про автора без його згоди, поширення сорту, не внесеного до Реєстру сортів, порушення ліцензіатом умов ліцензійної угоди тощо [6, с. 149]. Дана категорія справ віднесена до підвідомчості судів через велике спільне значення дотримання законодавства про інтелектуальну власність і досить складний характер справ, результати рішення яких стосуються не тільки публічних, а й приватних інтересів, зокрема, рішення про притягнення правопорушника до відповідальності в окремих випадках може слугувати преюдиційним фактом для звернення третіх осіб і суду про відшкодування завданих збитків засобами цивільно-правового захисту.

Складом правопорушення згідно ст. 104-1 КУпАП є виробництво, заготівля, пакування, маркування, затарювання, зберігання насіння, садивного матеріалу з метою продажу без додержання методичних і технологічних вимог або реалізація їх без документів про якість, а так само інше введення в обіг насіння, садивного матеріалу з порушенням встановленого порядку. Прикладами можуть бути відсутність та неправильне ведення насінницької документації щодо сортів рослин, неправдиве та несвоєчасне подання інформації про сорт для внесення змін та доповнень до державного реєстру виробників насіння й садивного матеріалу, реалізація насіння і садивного матеріалу, сортові та посівні якості яких не відповідають зазначеним у відповідних документах, і таке інше. [6, с. 717]

Предметом посягання таких правопорушень є порядок і умови ведення насінництва. Дане посягання містить у собі певну суспільну небезпеку: наприклад, маркування насіння без додержання методичних і технологічних вимог призводить до спотворення умовних позначень, що визначають сорт, якість, спадкові ознаки і характеристики насіння. У свою чергу, це може призвести до введення в обіг неякісного або непридатного до використання насіння.

Слід зазначити, що законодавством передбачена градація у сумах накладення штрафів інспекторами сільського господарства, відповідно:

1) головний державний інспектор сільського господарства України –

штраф на громадян до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

2) головні державні інспектори сільського господарства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, їх заступники – штраф на громадян до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

3) старші державні інспектори сільського господарства, державні інспектори сільського господарства – штраф на громадян до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [4].

Отже, складання державними інспекторами сільського господарства адміністративних протоколів є універсальним засобом адміністративного примусу у сільському господарстві і ефективність.

У процесі удосконалення законодавства логічно було б надати посадовим особам Держсільгоспінспекції повноваження зі складання протоколів і прийняття рішень у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції, дотримання правил виробництва виноробної продукції.

Список літератури:

1. Голоядова Т. О. Адміністративні заходи процесуально-забезпечувального характеру в системі адміністративного примусу / Т. О. Голоядова // Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. – 2011. – № 1. – С. 116–118.
2. Козлов Ю. М. Управление народным хозяйством СССР / Ю. М. Козлов. – М. : Изд-во МГУ, 1969. – Ч. 1: Сущность, функции, методы. – 159 с.
3. Янюк Н. В. Підвідомчість справ адміністративним судам: проблемні питання / Н. В. Янюк // Право України. – 2003. – № 2. – С. 88–91.
4. Про Державну інспекцію сільського господарства України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 11. – Ст. 114.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
6. Коломоець Т. Щодо доцільності системного підходу при дослідженні потенціалу адміністративного примусу в публічному праві України / Т. Коломоець // Право України. – 2003. – № 5. – С. 48–52.

Статья посвящена исследованию применению средств административного принуждения должностными лицами Госсельхозинспекции. Рассмотрены четыре основну стадии осуществления по делам об административных правонарушениях, применены к государственным инспекторам сельского хозяйства. Автором сделанный вывод, что составление государственными инспекторами сельского хозяйства административных протоколов является универсальным и основным средством административного принуждения в сельском хозяйстве, однако некоторые сферы деятельности

Госсельхозинспекции и ее территориальных органов не урегулированы основным актом – Кодексом об административных правонарушениях.

Административное принуждение, административный протокол, штраф, Главный государственный инспектор сельского хозяйства Украины, главные государственные инспекторы сельского хозяйства в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе, районах, их заместители, старшие государственные инспекторы сельского хозяйства, государственные инспекторы сельского хозяйства.

The article investigates the use of administrative enforcement officers of the State agricultural inspection. We consider four main stages of proceedings on administrative violations and apply them to the state inspectors of agriculture. The author concluded that the assembly government inspectors agricultural administrative protocols is universal and primary means of administrative enforcement in agriculture, however, some areas of the State agricultural inspection and its territorial bodies not covered by the main act – the Code of Administrative Offences.

Administrative enforcement, the administrative record, fine, Chief Inspector of Agriculture of Ukraine, chief state inspectors of Agriculture of the Autonomous Republic of Crimea, Kyiv and Sevastopol cities, districts and their deputies, senior state agriculture inspectors, state inspectors of agriculture.

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

UDC 347.73

REAL ESTATE IN THE SCHEMES OF LEGALIZATION: PREVENTIVE ASPECTS OF PREVENTION AND COUNTERACTION

I.M. GAIEVSKYI, *Candidate of legal sciences, Associate professor, Head of Legal Department of the State Financial Monitoring Service of Ukraine*

Analyzed schemes related to the legalization of illegally acquired real estate (including land plots). Disclosed preventive aspects of prevention and counteraction to legalization of assets derived from crime, on the real estate market. The role of realtors and notaries in these processes.

Real estate, realty, legalization, a realtor, a notary, typology, State Financial Monitoring Service of Ukraine.

Striving against legalization of assets of criminal origin is an important question that requires constant determination and improvement in the conditions of a lawful state. For many years Ukraine has established a system of prevention and counteraction to legalization (laundering) of incomes obtained in a criminal way.

According to the national legislation, namely article 1 of the Law of Ukraine «On Prevention and Counteraction to Legalization (Laundering) of the Proceeds of Crime or Terrorist Financing», under the proceeds of crime, shall mean any economic benefit resulting from the Commission of a socially dangerous act prior to the legalization (laundering) of income which may consist of material property or property rights, expressed in rights, and include movable or immovable property and documents confirming the right to such property or a share in it [1].

In this case, the legislator determined that a constituent element of criminally obtained revenues, among other things, may be also an immovable property.

In this context, the institutional and regulatory level implemented a number of activities to strive against the laundering of assets on the property market and to identify the relevant schemes of legalization.

With the study of this issue was engaged a great number of scientists and practitioners, including the works of S.G. Gurzhiy, A.T. Kovalchuk, O.E. Koristin, V.I. Kurilo, A.V. Matios, O.U. Feshchenko and others. Thus, despite the understanding of the topic, the problem of legalization of real estate market remains relevant and schemes of legalization in this segment requires

generalization. Simultaneously overdue is a discussion of the changes regarding to the improvement of the relevant legislation on these issues.

The purpose of this article is the analysis of schemes related to the legalization of illegally acquired real estate, the overview of preventive aspects of prevention and counteraction to legalization of assets derived from crime, on the real estate market and search of proposals on improving the legal framework to strive against legalization of criminally obtained immovable property.

Schemes of money laundering on the real estate market can be complex, confusing, have a lot of branches, but they all consist of a relatively small number of ordinary operations.

Pursuant to part two of the article 18 of the Law of Ukraine « On Prevention and Counteraction to Legalization (Laundering) of the Proceeds of Crime or Terrorist Financing» [1] the State Financial Monitoring Service of Ukraine:

- analyzes ML/TF methods and financial schemes;
- assists in the detection of indicators of criminal proceeds usage in financial transactions.

Considering the above mentioned by the State Financial Monitoring Service of Ukraine the typologies are developed and generalized, based on the schemes which are revealed by the State Financial Monitoring Service of Ukraine , law enforcement or other competent state bodies.

Entities that cooperate with the State Financial Monitoring Service of Ukraine with the purpose of prevention of legalization of the real estate market, are subjects of entrepreneurial activity, which provide intermediary services for purchase-sale of real estate (realtors) and notaries.

Starting from 2010, realtors, notaries have been related to the system of money laundering striving. They have the status of so-called specially designated by the entities of initial financial monitoring.

The study of the question of the legal status of realtors and notaries, as specifically identified subjects of primary financial monitoring shall be subject to a separate scientific research, therefore we won't pay attention to it now. However, in the framework of this research, the following subject should be addressed to this topic.

In accordance with the current legislation realtors, notaries report to the State Financial Monitoring Service of Ukraine about financial operations which are subject to internal financial monitoring with simultaneous coincidence of three conditions:

- 1) preparation, implementation or legitimization of buying-selling contract of real estate;
- 2) the sum of the transaction equals to or exceeds 400 000 UAH or equals or exceeds the amount of foreign currency equivalent of 400 000 UAH;
- 3) of suspicion that financial transaction might be related to ML or TF.

In other cases, realtors, notaries are not obliged to inform the State Financial Monitoring Service of Ukraine, but they have the right to initiate them by their own will.

Taking into account the fact that the obligation of notification to the State Financial Monitoring Service of Ukraine is not «automatically» natural and is conditional, the real estate market in this field with these entities is attractive for legalization (money laundering).

Abusing on the market of immovable property criminals use a variety of methods and mechanisms, the vast majority of which can be considered quite legal, however, there is a very big «but» – they use assets of illegal origin.

Criminals laundering money due to the operations of purchase and sale of objects of the real estate, investments in housing construction, misappropriate property etc.

The author's classification schemes of legalization of the real estate market are based on the analysis of typological research on this issue by the State Financial Monitoring Service of Ukraine [2, 3] which shows that the most typical schemes are related to:

- fraud in the real estate market;
- using fictitious transactions with immovable property;
- unlawful seizure of land by non-residents;
- manipulation of the property's market value.

Let us consider the scheme more detailed.

Fraud in the real estate market.

1. The Crime, which subject is property, covers a wide range of sections and articles in the Criminal code of Ukraine [4]. From the amount of crimes in the real estate sphere the most common is fraud (article 190 of the Criminal code of Ukraine).

The General scheme of fraud on the real estate market, as a rule, consists of four stages: The search of the victim; «processing» of the victim; primary alienation; final disposal.

1. The search of the victims. Information on persons from the «risk group» is going to or with the help of state institutions, which keep the relevant records (housing operational office, passport offices, the police, social services, hospitals) or by non-governmental organizations, which sometimes present themselves as «charitable» (for example, soup kitchens for the homeless, etc).

2. «Processing» of the victim. Can be done in two ways: the first one is when «benefactors» come to the victims and starting to gain the trust, the second, one is when the brute force is used, namely, abduction, tin, violent signature of documents etc.

3. Primary alienation. The first sale is made in the name of a member of the group, the so-called «first strip», a group of people who have nothing to lose.

If, however, some relatives appear applying for an apartment, or the owner starts for active steps – then the so-called «second lining» is used, to

which the apartment is resold on behalf of «the first lining ». Usually it is a member of the lower-level gangster group, the information about them is absent at the police. Such, who has a look of a respectable purchaser. The Apartment he usually buys under the power of attorney.

While the ongoing lawsuit (and this may take years), real estate property is used to get the maximum profit. Of the known cases: in such apartments are arranged brothel, transit points for illegal migrants, everything that can make a great income.

4. Final disposal. If after the first alienation it turns out that no one stood up for the victim, relatives of the victim did not appear, or the victim has run out of power to resist the advancement of religion - the apartment is sold to bona fide purchasers, i.e. ordinary buyers.

Part of the funds received from the sale of illegally obtained property is subsequently used for financing further illegal actions.

Of course in this case the criminals use the notary because he identifies appropriate sale of real estate. In addition, realtor can participate in the scheme.

Examples of such schemes are contained in the Typologies of legalization (laundering) of the proceeds of crime through the real estate market [2].

In this context, we can underline the scheme of appropriation of property (assets) of the founders of the construction financing Fund. The two main classification ways of appropriation of investors funds during the construction period are frauds related with attraction of funds of clients (investors), without the intention to fulfill its obligations on the construction of housing and misappropriation of funds by investors service abuses by representatives of the companies-managers of funds and developers [3].

Use of fictitious transactions with immovable property.

Such schemes, in most cases, are parts of a more complex schemes of money laundering. The obligatory condition of this scheme is to falsify documents on object of the transaction.

The essence of the scheme is that the funds of illegal origin acquire legal settlements in transactions with immovable property. Money laundering occurs through the implementation of a fictitious sale of objects of the real estate.

In this scheme, suspicions of legalization can be based on such factors: the use of lost, false identity documents; the unknown origin of the capital involved in operations with the real estate; the buyer is a legal entity with an insignificant period activity (as a rule, such a period shall not exceed three months from the date of state registration); there is no contract of sale of immovable property; information in the contract of sale is inconsistent or incorrect.

Illegal appropriation of land by non-residents.

The essence of these schemes is obtained by residents from non-residents of the credit for realization of financial and economic activity.

Received from non-resident funds are bought by the resident land plots and loan funds are simply not returned.

In accordance with part one-fourth of article 81 of the Land code of Ukraine [5] non-residents do not have the right to be owners of agricultural land in Ukraine. But no matter how paradoxically, in the case of delay or inability to return the loan, any immovable property may become property of a non-resident.

Thus, creates certain conditions for the misappropriation of land in Ukraine of specific non-resident, which makes it possible, on the account of the existence of legislative gaps, to circumvent the direct norms of laws that ban non-residents of the agricultural lands.

In this scheme, suspicions of legalization can be based on such factors: the origin of the capital involved in operations with immovable property, the unknown and abroad; the newly established enterprise is organized exclusively for the acquisition of land and no other financial and economic activity is not run and is not controlled by non-residents; purchase and sale of land at prices significantly different from the market; failure to meet the conditions of the loan, namely the abrupt cessation of the main payments and interest thereon; participants in the scheme are physical person, including the founders of legal entities at the age and/or physical condition which may indicate the impossibility of leading active business activities (under 25 or over 70 years).

Manipulation of the property's market value.

Manipulating the market price of the property may include both underestimation and overestimation, which accompanies the purchase/sale transactions. Market value of real estate can be difficult for evaluation, especially when it comes to non-standard real estate objects, such as hotel complexes, sports clubs. This trend is used by criminals, which facilitates the manipulation of market value.

The essence of the scheme of money laundering using speculative operations with real estate is that the mediator buys the object at a low price, by receiving money within crime, and then sells it to the attacker at a much higher price. That is, thanks to artificial overstatement of property, the conciliator receives not only profit, but also legalizes criminal funds.

The distinctive feature of such schemes can be cyclical resale objects, as well as the participation of «transit», fictitious firms. You can use falsification estimated documentation for the real estate, purchase agreements.

In this scheme, suspicions of legalization can be based on such factors: the origin of the capital, attracted for conducting operations with real estate, unknown and abroad; member of the scheme is the person who is brought to criminal responsibility; the participants of the transboundary transfer does not have direct relations; operations of purchase/sale of immovable property is carried out in a very short period of time; resale of immovable property at a high/low prices is to provide capital type of legal origin.

To identify these and other schemes of legalization on the market of the real estate realtors, notaries should use Criteria for the risk legalization (laundering) of the proceeds of crime and terrorism financing, approved by the State Financial Monitoring Service of Ukraine [6].

The above mentioned shows that realtors and notaries can be used by criminals in the scheme, because they play a central role in the implementation of operations on the real estate market. Realtors and notaries can detect false data in signed documents which are given for the transfer of assets that may be persons who hold a financial operation, and subject of the transaction, a scheme to conceal the sources of funds, their owners, the location and control of assets derived from crime.

Finally, we cannot ignore the fact that at the present time, national legislation in the sphere of financial monitoring is the process of reform. This is due to the adoption in 2012, the new version of Standards of the Financial Action Task Force (FATF) – the FATF Recommendations [7].

With this in mind, the new draft proposed by the state financial monitoring Commission of Ukraine, Law of Ukraine «On Prevention and Counteraction to Legalization (Laundering) of the Proceeds of Crime or Terrorist Financing», in December 2013 placed on the official web-site of the specified body [8] there will be some novelties relating to measures for prevention and counteraction to legalization of the real estate market, which will be accepted by real estate brokers, and notaries.

One of such events (and probably most important) is the abolition of the threshold amount of the transaction on purchase-sale of real estate, which currently amounts to 400 000 UAH and more (or foreign currency equivalent). It is proposed to establish that the participation of realtors and notaries in real estate transactions, irrespective of the amount thereof, is the basis for their financial monitoring and the provision in cases of suspicion of information the State Financial Monitoring Service of Ukraine.

Considering the above mentioned, the efforts of the developers of the new legislative initiatives are justified on the harmonization of the national legislation with international legal standards in the field of combating money laundering. Such actions, of course, are directed to the establishment and provision of legal bases of functioning real estate market and protection of the land, as the main national wealth.

List of the literature:

1. 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.
2. Типології легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, через ринок нерухомого майна, затверджені наказом Держфінмоніторингу України від 19 грудня 2008 р. № 265 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sdfm.gov.ua>.
3. Типології легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, через небанківські фінансові установи із залученням коштів та інших

активів громадян : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sdfm.gov.ua>.

4. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.

5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 211.

6. Про затвердження Критеріїв ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму : наказ Держфінмоніторингу України від 3 серпня 2010 р. № 126 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 80. – Ст. 123.

7. Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sdfm.gov.ua>.

8. «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» : Проект Закону України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sdfm.gov.ua>.

Проаналізовано схеми, пов'язані з легалізацією протиправно здобутого нерухомого майна (в т.ч. земельних ділянок). Розкрито превентивні аспекти запобігання та протидії легалізації активів, отриманих злочинним шляхом, на ринку нерухомості. Досліджено роль ріелторів та нотаріусів у цих процесах.

Нерухоме майно, нерухомість, легалізація, ріелтор, нотаріус, типології, Держфінмоніторинг України.

Проанализированы схемы, связанные с легализацией противозаконно полученного недвижимого имущества (в т.ч. земельных участков). Раскрыты превентивные аспекты предотвращения и противодействия легализации активов, полученных преступным путем, на рынке недвижимости. Изучена роль риелторов и нотариусов в этих процессах.

Недвижимое имущество, недвижимость, легализация, риелтор, нотариус, типологии, Госфинмониторинг Украины.

УДК 347.73:631.15

СУЧАСНА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЩОДО ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

**В.В. МУШЕНОК, кандидат юридичних наук,
Київський національний торговельно-економічний
університет**

У статті охарактеризовано сучасні методи державної політики України щодо фінансової підтримки сільського господарства та запропоновано авторське бачення способів підвищення ефективності такої політики.

Державна політика, державне страхування, непрямі підтримка, пряма підтримка, сільське господарство, фінансова підтримка.

Сільське господарство є однією з провідних галузей економіки України та має вирішальне значення для соціального розвитку нашої держави. Адже ця галузь національної економіки на сучасному етапі виконує ряд вирішальних соціально-економічних функцій. Зокрема, виробляючи сільськогосподарську товарну продукцію, забезпечує продовольством населення та сировиною цілий ряд галузей промисловості. Проте сільське господарство не лише забезпечує продовольчу та промислову безпеку держави, а й виконує важливу соціальну функцію, оскільки підтримує рівень добробуту сільського населення та сприяє збереженню соціальної інфраструктури села і розвитку сільських територій.

Саме тому державна фінансова підтримка сільського господарства повинна стати пріоритетним напрямом державної політики України. Проте, незважаючи на ринкові перетворення в економіці держави, способи такої підтримки, як і суть самої державної політики в сільському господарстві, переважно зводяться до виділення з бюджету коштів сільськогосподарським товаровиробникам, що, на нашу, думку є недостатньо ефективним та дієвим засобом у сучасному ринковому середовищі.

Державна політика в Україні не повною мірою використовує правові механізми непрямой фінансової підтримки сільського господарства. Однією із причин такого стану є недостатнє теоретико-правове обґрунтування неефективності прямого бюджетного фінансування сільського господарства в умовах обмеженості державних фінансових ресурсів.

Питанням теоретичного аналізу механізмів прямої та непрямой фінансової підтримки сільського господарства як методів державної політики присвячено окремі дослідження вітчизняних дослідників у галузях економічної та правової науки: Є. Алісова, О. Бородіної, В. Курила, П. Лайка, О. Лукашева, А. Нечай, О. Орлюк, І. Сафонова, В. Семчика, А. Статівки, В. Чернадчука, В. Уркевича, В. Янчука та інших.

Метою даної статті є спроба охарактеризувати окремі елементи сучасної державної політики України щодо фінансової підтримки сільського господарства та запропонувати авторське бачення підвищення ефективності їх застосування.

Отже, ефективність правового регулювання тих чи інших суспільно-економічних процесів потребує чіткого встановлення правової сутності об'єкта такого регулювання. Це дає змогу обирати найбільш придатні та доцільні для досягнення позитивного результату методи правового регулювання, враховувати всі юридично значимі особливості об'єкта правового регулювання, а також комплексно підходити до відповідної сфери суспільних відносин.

Розпочати аналіз сучасної державної політики щодо фінансової підтримки сільського господарства, доцільно зі з'ясування, змісту основних правових категорій, що використовуються автором у даному науковому дослідженні.

Існуючі в науковій літературі різні тлумачення поняття «державна політика» можна охарактеризувати таким визначенням: це є відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність органів державної влади стосовно певного питання чи комплексу питань, яка здійснюється ними безпосередньо чи опосередковано за допомогою регуляторних заходів, законів, бюджетних пріоритетів і впливає на життя суспільства.

Прийняття державою нормативно-правових актів про фінансову підтримку сільського господарства є одним із основних способів вираження сучасної державної політики. Такі акти можна класифікувати за визначенням напряду підтримки в самому акті, розподіливши їх на чотири групи: загальнодержавна підтримка – здійснення державної підтримки усіх галузей економіки України в цілому, без окремого виділення аграрних товаровиробників; загальногалузева підтримка – здійснення державної підтримки агропромислового комплексу України як галузі економіки; соціально-територіальна підтримка – надання державної підтримки сільському господарству в контексті надання підтримки сільським територіям, сільській інфраструктурі, селу в цілому; суб'єктна підтримка – надання державної ситуативної підтримки окремим групам чи видам аграрних підприємств або окремим сільськогосподарським товаровиробникам [1, с. 67].

Використовуючи сучасні методи наукового дослідження, сформулюємо своє бачення поняття «державна підтримка сільського господарства» – як забезпечення державою, в особі уповноважених органів, урегульованого чинним законодавством впливу на сільськогосподарських

товаровиробників усіх форм власності і господарювання з метою забезпечення достойних рівнів їх дохідності та прибутковості виробничої діяльності, поліпшення еквівалентності обміну з промисловими галузями, а також поліпшення їх фінансової стійкості та фінансового стану.

Розглянувши визначені у правовій науці ознаки, які притаманні функції державної підтримки сільського господарства, констатуємо:

- вони є зовнішнім вираженням права держави;
- державна підтримка здійснюється від імені держави уповноваженими органами; засоби державної підтримки мають державно-владний, організуючий характер;
- здійснюються з використанням правових, фінансово-економічних та соціальних засобів впливу на аграрне виробництво;
- правові засоби державної підтримки закріплені у формі окремих норм права [2, с. 9].

Отже, зазначимо, що державна політика фінансової підтримки сільського господарства, на нашу думку, має на меті забезпечення наступних функцій:

- 1) стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції;
- 2) підтримки родючості ґрунтів порівняно з вартістю кінцевого продукту;
- 3) створення гарантій для зайнятих суб'єктів у сільському господарстві;
- 4) забезпечення населення продуктами харчування та сировиною промисловості за рахунок власних резервів (забезпечення продовольчої безпеки що є важливим складником національної безпеки).

Слід зауважити, що з наукових авторських досліджень отриманий однозначний висновок, згідно з яким сучасна державна політика України щодо державної фінансової підтримки сільського господарства поділяється на пряму та непряму підтримки.

На нашу думку, слід розглянути у спрощеному вигляді сутність цих обох фінансово-правових категорій.

Пряма підтримка – це використання державою таких методів фінансово-правового регулювання, як бюджетне фінансування, що включає в себе бюджетні компенсації, бюджетні дотації, дотації спеціальних фондів та кредитні субсидії.

Непряма підтримка – це використання державою таких методів фінансово-правового регулювання, як застосування: спеціальних (пільгових) режимів оподаткування, механізмів безпосереднього державного страхування, державного кредитування, механізмів ціноутворення тощо.

Найбільше застосовується на сучасному етапі напрям державної політики щодо фінансової підтримки сільського господарства, який передбачає пряму (бюджетну) підтримку. Держава більш широко використовує засоби бюджетного фінансування, яке являє собою безповоротно надане грошове забезпечення, виділення грошових коштів із

державного бюджету на витрати, пов'язані з виконанням державних замовлень, державних програм, утримання державних організацій [1, с. 49].

Крім того, виділяються кошти із резервного фонду бюджету, що регламентується Бюджетним кодексом України, в якому зазначено, що резервний фонд бюджету формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені при складанні проекту бюджету [1, с. 34].

Кошти резервного фонду бюджету можуть використовуватися на здійснення заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціально-політичного характеру. Такі кошти виділяються з резервного фонду бюджету на безповоротній основі або на умовах повернення, про що зазначається у рішенні про виділення коштів з резервного фонду бюджету [3].

Проведені авторські дослідження щодо забезпечення бюджетними коштами зменшення збитків постраждалих сільгоспвиробників, шляхом здійснення прямих виплат з резервного фонду Державного бюджету України, свідчать про те, що під час реалізації програм несистемної ситуативної допомоги окремі сільськогосподарські виробники, що застрахувалися, опинялися в гіршому становищі порівняно з тими своїми колегами, які не страхуються [4].

Як показали попередні авторські дослідження, негативний вплив прямих виплат із Державного бюджету України виражається у відсутності у сільгоспвиробників достатніх стимулів до застосування прогресивних технологій, до страхування та зниженні рівня заінтересованості з боку страховиків до аграрного сектора [5].

Незважаючи на здійснені рядом представників фінансово-правової науки дослідження недостатньої ефективності прямих бюджетних виплат сільськогосподарським товаровиробникам, безпосередня фінансова участь держави у страхуванні ризиків сільськогосподарського виробництва і на сьогодні залишається пріоритетним методом сучасної державної фінансової політики в аграрній галузі.

Зокрема, один із неефективних способів впливу держави на розвиток сільського господарства запропонований у Законі України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» [6], який набрав чинності з 1 липня 2012 року. Цей закон регулює відносини у сфері страхування сільськогосподарської продукції, що здійснюється з державною підтримкою, з метою захисту майнових інтересів сільськогосподарських товаровиробників і спрямований на забезпечення стабільності виробництва в сільському господарстві.

У ст. 1 Закону визначено, що державна підтримка – надання сільськогосподарському товаровиробнику з державного бюджету в порядку, встановленому цим Законом, грошових коштів у вигляді субсидій для оплати частини страхового платежу, нарахованого за договором страхування [6].

Оскільки цей Закон декларує принципи прямої (бюджетної) підтримки сільського господарства, то оцінюючи ефективність використання таких коштів необхідно зазначити, що ці видатки бюджету не належать до розряду сучасних продуктивних способів державної страхової підтримки сільськогосподарського товаровиробництва. Отже, вони не покликані стимулювати створення доданої вартості, що суперечить самій меті державної підтримки, яка полягає у наданні можливостей підприємствам з найменшими втратами пережити критичні періоди.

Через подібні прямі виплати держава стримує розвиток страхового ринку, оскільки вони не потребують дотримання технології виробництва, не вимагають від виробників відповідних адекватних дій з уникнення або мінімізації ризиків. Негативний вплив таких виплат з Державного бюджету України виражається у викривленні самого цього бюджету, а також відсутності у сільгоспвиробників достатніх стимулів до застосування прогресивних технологій у своїй діяльності тощо. Тобто, законодавцем не враховано сучасні економічні реалії та пропозиції науковців щодо ефективного використання бюджетних коштів.

Таким чином, під державною політикою щодо фінансової підтримкою сільського господарства слід розуміти законодавчо закріплені правові, фінансові та організаційні механізми, завдяки яким аграрникам надається державою в особі компетентних органів необхідна допомога з метою стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції, розвитку аграрного ринку і забезпечення продовольчої безпеки населення.

Формування комплексної категоріальної системи (шляхом поєднання розрізнених правових категорій і понять) забезпечує визначення найважливіших базових складових удосконалення державної політики щодо фінансової підтримки сільського господарства як особливо важливої галузі для держави і суспільства, яка постійно залежить від негативного впливу ряду факторів.

Державна політика щодо фінансової підтримки сільського господарства повинна використовувати, на противагу виділенню бюджетних коштів на безповоротній основі, методи непрямой державної фінансової підтримки, серед яких провідне місце має займати державне страхування ризиків сільськогосподарського виробництва.

З прийняттям Закону України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою», на нашу думку, не внесено суттєвих прогресивних змін до задекларованих у існуючих нормативно-правових актах напрямках державної політики щодо фінансової підтримки сільського господарства через механізм страхування. Механізм надання сільськогосподарському товаровиробнику з державного бюджету грошових коштів у вигляді субсидій для оплати частини страхового платежу, нарахованого за договором страхування, потребує трансформації та переходу до врегульованого законодавством безпосереднього державного страхування ризиків сільськогосподарського виробництва.

Список літератури:

1. Курило В.І. Фінансово-правове регулювання державної підтримки сільськогосподарського виробництва в Україні: стан та перспективи удосконалення : [моногр.] / В.І. Курило, В.В. Мушенко ; за заг. ред. В.І. Курила. – Ніжин : Видавець ПП Лисенко М. – М., 2012. – 154 с.
2. Сафонов І.П. Правова регламентація державної підтримки аграрних товаровиробників : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / І.П. Сафонов. – Х., 2006. – 14 с.
3. Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 р. № 415 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon1.rada.gov.ua/2002/laws/main.2755.
4. Мушенко В.В. Про переваги механізму державної фінансової підтримки страхування ризиків аграрного виробництва / В.В. Мушенко // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 4. – С. 63–68.
5. Мушенко В.В. Принципи діяльності держави щодо фінансової підтримки сільського господарства / В.В. Мушенко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – К., 2011. – № 7. – С. 91–98.
6. Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою : Закон України від 9 лютого 2012 р. № 4391-VI 410 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4391-vi>

В статье охарактеризованы современные методы государственной политики Украины относительно финансовой поддержки сельского хозяйства и предложено авторское виденье приоритетных направлений такой политики на современном этапе.

Государственная политика, государственное страхование, не-прямая поддержка, прямая поддержка, сельское хозяйство, финансовая поддержка.

In the article the modern methods of public policy of Ukraine are described in relation to sponsorship of agriculture and authorial vision of directions of such politics is offered on the modern stage.

Public policy, state insurance, indirect support, direct support, agriculture, sponsorship.

УДК 336.14.01

ЗАКОНОДАВЧО-НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН

**Н.П. ЛЮБИЧ, аспірантка¹,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

Держава планує бюджет, його доходи і видатки, регулює через доходи всі бюджети за рахунок передачі їм загальнодержавних доходів. Форми і методи бюджетної роботи та бюджетного планування змінюються, але бюджет завжди є об'єктивною необхідністю.

Бюджет, бюджетне законодавство, Конституція України, нормативно-правові акти, Закон України.

Актуальність цієї статті полягає у тому, що для нормального виконання державою своїх функцій необхідне своєчасне прийняття Закону про Державний бюджет та інших законодавчо-нормативних джерел щодо контролю бюджетного процесу. Несвоєчасний початок дії Закону про Державний бюджет України може призвести до порушення встановленого Конституцією України порядку організації і здійснення влади, а відповідно – і до її недієздатності.

Над проблемою законодавчо-нормативного регулювання працює багато вчених юристів та економістів, таких як: Л.К. Воронова, О.П. Гетманець, М.П. Кучерявенко, А.О. Монаєнко, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришва, Л.А. Савченко, О.В. Солдатенко, В.Д. Чернадчук, М.А. Тапонюк, О.Я. Лилик, та інші, але ця проблема потребує подальшого розвитку, оскільки немає комплексного підходу щодо вирішення даного питання.

Мета обраного дослідження полягає у тому, щоб дати визначення та дослідити нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини в Україні згідно з Бюджетним Кодексом України, а також проаналізувати, що саме регулює кожен з них; більш детально розглянути Бюджетний Кодекс України.

З моменту здобуття незалежності в Україні постійно відбуваються радикальні економічні та політичні трансформації, зокрема перетворення моделі управління державними фінансами з авторитарної на демократичну. Конституція проголосила народ України єдиним джерелом влади і значно розширила повноваження представницького органу у сфері бюджетних прав. Створення бюджетної політики стало загальносуспільним процесом, а бюджет – результатом взаємодії індивідуальних, групових, регіональних інтересів [1, с. 118].

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

Несвоєчасне прийняття Закону про Державний бюджет України фактично блокує діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування всіх рівнів і призводить до порушення принципів, встановлених: ст. 5 Конституції України. Крім того, відсутність Державного бюджету України призводить до порушення ч. 2 ст. 3 Конституції України, оскільки зазначене унеможливить реалізацію державою прав і свобод людини та їх гарантій, які визначають зміст і спрямованість діяльності держави, внаслідок відсутності фінансування.

Над проблемою законодавчо-нормативного регулювання працює багато вчених-економістів, таких як: С. Кондратюк, О. Лилик, В. Мальок, В. Опарін, М. Тапонюк та інші, але ця проблема потребує подальшого розвитку, тому що немає комплексного підходу щодо вирішення даного питання.

Враховуючи значну важливість якісного регулювання бюджетних відносин, тлумачення поняття «бюджетне законодавство» набуває великого значення. Як наслідок, визначення системи бюджетного законодавства Бюджетним кодексом України є дискусійним та потребує глибокого наукового аналізу, оскільки цей підхід лише ускладнює регулювання бюджетних відносин та його ефективність, що в свою чергу ускладнює реалізацію державою покладених на неї функцій [2, с. 205].

У теорії права склалося декілька підходів, зокрема розуміння законодавства в широкому та вузькому значенні. Відповідно до першого підходу законодавство розуміється як сукупність всіх нормативно-правових актів держави. Прихильники цього підходу відносять до законодавства усю сукупність нормативно-правових актів, що діють в державі: законів, підзаконних нормативно-правових актів (укази Президента, постанови та декрети Кабінету Міністрів, рішення центральних органів виконавчої влади, міністерств та відомств, рішення органів місцевого самоврядування) [3, с. 38].

Другий підхід полягає в розумінні категорії «законодавство» як сукупності лише законів, що прийняті органом законодавчої влади (парламентом), не включаючи підзаконні нормативно-правові акти. Прихильники цього підходу вказують на неможливість включення до поняття «законодавство» підзаконних нормативних актів, оскільки це, фактично, приводить до урівняння значимості закону та підзаконного нормативно-правового акта, за юридичною силою, та підмінює закон підзаконним нормативним актом. Саме цей підхід є, на нашу думку, цілком прийнятним, проте в правотворчій та правозастосовній діяльності застосовується широке розуміння поняття «законодавства» до поняття «законодавство» підзаконних нормативних актів, проте це фактично приводить до урівняння значимості закону та підзаконного нормативно-правового акта, за юридичною силою, та підмінює закон підзаконним нормативним актом. Функціонування бюджетної системи і здійснення бюджетних відносин в Україні відбувається на основі законодавчих та нормативно-правових актів, визначених ст. 4 Бюджетного кодексу України. До них належать:

- 1) Конституція України;
- 2) Бюджетний Кодекс України;
- 3) закон про Державний бюджет України;
- 4) інші закони, що регулюють бюджетні відносини;
- 5) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі і на виконання цього Кодексу та інших законів України;
- 6) нормативно-правові акти органів виконавчої влади, прийняті на підставі і на виконання цього Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України;
- 7) рішення про місцевий бюджет;
- 8) рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийняті відповідно до цього Кодексу, та нормативно-правових актів [4, с. 118].

Конституція України визначає основні засади формування бюджетної системи України, встановлює правовий статус головних суб'єктів бюджетного процесу. Однак слід зазначити, що Конституція завдяки своїй особливій правовій природі, є особливим конституційним нормативно-правовим актом, і це викликає суперечки в правовій науці з приводу включення останньої в якості елемента до спеціальних галузей законодавства.

Бюджетний кодекс України є основним джерелом бюджетно-правових норм, Закон України про Державний бюджет охоплює предметом правового регулювання саме формування бюджету на плановий рік, встановлює основні фінансові показники держави [5, с. 23].

Підзаконні нормативно-правові акти приймаються на підставі і на виконання законів. Так, у преамбулах постанов Кабінету Міністрів України зазначається, що вони приймаються на підставі і на виконання законів. Таким чином, вони є лише роз'ясненнями норм, і метою прийняття їх є виконання законів. Отже, недоцільно відносити підзаконні нормативно-правові, оскільки вони приймаються на підставі і на виконання законів. Таким чином, нормативно-правові акти є лише роз'ясненнями норм, і метою прийняття їх є виконання законів [6, с. 106].

Згідно із Конституцією України Державний бюджет України затверджується Верховною Радою України, Закон про Державний бюджет України діє з 1 січня по 31 грудня календарного року.

З огляду на сказане вище, на думку авторів, Закон про Державний бюджет України є особливим нормативно-правовим актом, оскільки Конституція України:

- розмежовує повноваження Верховної і Ради України щодо затвердження Державного бюджету України та її повноваження з прийняття законів (пункти 3 та 4 ст. 85);
- визначає спеціального суб'єкта законодавчої ініціативи щодо проекту Державного бюджету України, яким є лише Кабінет Міністрів України (частина друга ст. 96 та пункт 6 ст. 116);

- встановлює особливий порядок подання, Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України проекту Закону про Державний бюджет України (частина друга ст. 96);
- встановлює окрему процедуру затвердження та виконання Державного бюджету України (пункт 4 ст. 85, частина перша ст. 96 та пункт 6 ст. 116);
- передбачає щорічне затвердження Державного бюджету України та визначає період його дії – з 1 січня по 31 грудня (частина перша ст. 96);
- передбачає обов'язкове подання Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України звіту про виконання Державного бюджету України та його оприлюднення (ст. 97).

Таким чином, аналіз зазначених положень Конституції України дає підстави зробити висновок, що закон про державний бюджет за своєю природою є фінансовим документом, який встановлює розподіл державних фінансових ресурсів і який може розглядатися як закон з особливою правовою природою [7, с. 48].

Тому слід зазначити, що відповідно до ст. 143 Конституції України обласні та районні ради затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами. Тобто відповідні ради при затвердженні місцевих бюджетів повинні врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів, що були затверджені Верховною Радою України при прийнятті закону про Державний бюджет.

Основним законодавчим джерелом бюджетних правовідносин є Бюджетний Кодекс, у якому систематизовано й унормовано цілу низку найважливіших бюджетних питань, а саме:

- приведено у відповідність до Конституції України терміни проходження основних стадій бюджетного процесу, розмежовано функції між органами державної влади й органами місцевого самоврядування;
- запроваджено паралельне планування бюджетів усіх рівнів для підвищення рівня реальності бюджетних показників, урахування і збалансування інтересів різних регіонів, соціальних груп, усіх учасників бюджетного процесу;
- закріплено конкретні джерела наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, зокрема, до останніх у повному обсязі передано надходження від податку з доходів фізичних осіб. Водночас податок на прибуток підприємств (крім комунальних підприємств), який є ризиковим і нестабільним щодо його сплати, залежним від сезонності виробництва й від рівня економічного розвитку території, віднесено до доходів державного бюджету, які враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам із державного бюджету;
- розмежовано видатки державного й різних рівнів місцевих бюджетів виходячи із принципу субсидіарності, який полягає в наближенні надання державних послуг до їх безпосереднього споживача.

Отже, недоцільно відносити підзаконні нормативно-правові акти до правотворчої та правозастосовної діяльності. Адже таке розуміння законодавства призведе до подальшої плутанини навколо цього поняття, оскільки нелогічним буде існування двох різних тлумачень однієї правової категорії в юридичній науці. Тому, на нашу думку, прийнятним є розуміння під бюджетним законодавством виключно законів, що потребує нормативного закріплення як у практичній, так і в загальнотеоретичній площинах.

Підсумовуючи вищевикладене пропонуємо розуміти бюджетне законодавство як сукупність законодавчих актів, прийнятих представницьким органом держави – парламентом, з додержанням особливої законодавчої процедури, що регулюють бюджетні відносини в державі. Для чого вважаємо необхідним внести зміни до ст. 4 Бюджетного кодексу України, включивши до бюджетного законодавства виключно Бюджетний кодекс України, Закон про Державний бюджет України та інші закони, що регулюють бюджетні відносини, та включивши до Бюджетного кодексу України ст. 4-1 «Нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини», до яких віднести Укази Президента, Постанови та Декрети Уряду, рішення органів центральної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є іншими нормативно правовими актами, що регулюють бюджетні відносини, проте не належать до бюджетного законодавства.

Список літератури:

1. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навч. посіб. – К. : Знання – Прес, 2002. – 495 с.
2. Воронова Л.К. Фінансове право/ Є.О. Алісов, Л.К. Воронова, С.Т. Кадькаленко [та ін.] – Х. : Фірма «Консум», 1998. – 474 с.
3. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : [моногр.] / К.В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006 – 345 с.
4. Фінансове право: підруч. / за ред. Л.К. Воронової. – Х., 1998. – 168 с.
5. Януль І.Є. Бюджетний процес в Україні та напрями його вдосконалення / І.Є. Януль // Фінанси України. – 2005 – № 9. – С. 25–29.
6. Віхров О.П. Фінансове право. Конспект лекцій / О. Віхров, С. Ніщима. – Чернігів : ЧДІЕУ, 2002. – 280 с.
7. Фінансове право: навч. посіб. / колетив авторів під. заг. ред. д.ю.н., професора В.І. Курила – Умань : Видавець «Сочінський», 2010. – 392 с.

Государство планирует бюджет, его доходы и расходы, регулирует через доходы все бюджеты за счет передачи им общегосударственных доходов. Формы и методы бюджетной работы и бюджетного планирования меняются, но бюджет всегда является объективной необходимостью.

Бюджет, бюджетное законодательство, Конституция Украины, нормативно-правовые акты, Закон Украины.

The state plans to budget his income and expenditure over income regulates all budgets due to the transfer of national income. Forms and methods of budget work and budget planning change, but the budget is always an objective necessity.

Budget, budget legislation, the Constitution of Ukraine, legal acts, the Law of Ukraine.

УДК 336.14.01

ЗАКОНОДАВЧО-НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРАВОВІДНОСИН

**Н.П. ЛЮБИЧ, аспірантка¹,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

Держава планує бюджет, його доходи і видатки, регулює через доходи всі бюджети за рахунок передачі їм загальнодержавних доходів. Форми і методи бюджетної роботи та бюджетного планування змінюються, але бюджет завжди є об'єктивною необхідністю.

Бюджет, бюджетне законодавство, Конституція України, нормативно-правові акти, Закон України.

Актуальність цієї статті полягає у тому, що для нормального виконання державою своїх функцій необхідне своєчасне прийняття Закону про Державний бюджет та інших законодавчо-нормативних джерел щодо контролю бюджетного процесу. Несвоєчасний початок дії Закону про Державний бюджет України може призвести до порушення встановленого Конституцією України порядку організації і здійснення влади, а відповідно – і до її недієздатності.

Над проблемою законодавчо-нормативного регулювання працює багато вчених юристів та економістів, таких як: Л.К. Воронова, О.П. Гетманець, М.П. Кучерявенко, А.О. Монаєнко, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришва, Л.А. Савченко, О.В. Солдатенко, В.Д. Чернадчук, М.А. Тапонюк, О.Я. Лилик, та інші, але ця проблема потребує подальшого розвитку, оскільки немає комплексного підходу щодо вирішення даного питання.

Мета обраного дослідження полягає у тому, щоб дати визначення та дослідити нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини в Україні згідно з Бюджетним Кодексом України, а також проаналізувати, що саме регулює кожен з них; більш детально розглянути Бюджетний Кодекс України.

З моменту здобуття незалежності в Україні постійно відбуваються радикальні економічні та політичні трансформації, зокрема перетворення моделі управління державними фінансами з авторитарної на демократичну. Конституція проголосила народ України єдиним джерелом влади і значно розширила повноваження представницького органу у сфері бюджетних прав. Створення бюджетної політики стало загальносуспільним процесом, а бюджет – результатом взаємодії індивідуальних, групових, регіональних інтересів [1, с. 118].

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

Несвоєчасне прийняття Закону про Державний бюджет України фактично блокує діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування всіх рівнів і призводить до порушення принципів, встановлених: ст. 5 Конституції України. Крім того, відсутність Державного бюджету України призводить до порушення ч. 2 ст. 3 Конституції України, оскільки зазначене унеможливить реалізацію державою прав і свобод людини та їх гарантій, які визначають зміст і спрямованість діяльності держави, внаслідок відсутності фінансування.

Над проблемою законодавчо-нормативного регулювання працює багато вчених-економістів, таких як: С. Кондратюк, О. Лилик, В. Мальок, В. Опарін, М. Тапонюк та інші, але ця проблема потребує подальшого розвитку, тому що немає комплексного підходу щодо вирішення даного питання.

Враховуючи значну важливість якісного регулювання бюджетних відносин, тлумачення поняття «бюджетне законодавство» набуває великого значення. Як наслідок, визначення системи бюджетного законодавства Бюджетним кодексом України є дискусійним та потребує глибокого наукового аналізу, оскільки цей підхід лише ускладнює регулювання бюджетних відносин та його ефективність, що в свою чергу ускладнює реалізацію державою покладених на неї функцій [2, с. 205].

У теорії права склалося декілька підходів, зокрема розуміння законодавства в широкому та вузькому значенні. Відповідно до першого підходу законодавство розуміється як сукупність всіх нормативно-правових актів держави. Прихильники цього підходу відносять до законодавства усю сукупність нормативно-правових актів, що діють в державі: законів, підзаконних нормативно-правових актів (укази Президента, постанови та декрети Кабінету Міністрів, рішення центральних органів виконавчої влади, міністерств та відомств, рішення органів місцевого самоврядування) [3, с. 38].

Другий підхід полягає в розумінні категорії «законодавство» як сукупності лише законів, що прийняті органом законодавчої влади (парламентом), не включаючи підзаконні нормативно-правові акти. Прихильники цього підходу вказують на неможливість включення до поняття «законодавство» підзаконних нормативних актів, оскільки це, фактично, приводить до урівняння значимості закону та підзаконного нормативно-правового акта, за юридичною силою, та підмінює закон підзаконним нормативним актом. Саме цей підхід є, на нашу думку, цілком прийнятним, проте в правотворчій та правозастосовній діяльності застосовується широке розуміння поняття «законодавства» до поняття «законодавство» підзаконних нормативних актів, проте це фактично приводить до урівняння значимості закону та підзаконного нормативно-правового акта, за юридичною силою, та підмінює закон підзаконним нормативним актом. Функціонування бюджетної системи і здійснення бюджетних відносин в Україні відбувається на основі законодавчих та нормативно-правових актів, визначених ст. 4 Бюджетного кодексу України. До них належать:

- 1) Конституція України;
- 2) Бюджетний Кодекс України;
- 3) закон про Державний бюджет України;
- 4) інші закони, що регулюють бюджетні відносини;
- 5) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі і на виконання цього Кодексу та інших законів України;
- 6) нормативно-правові акти органів виконавчої влади, прийняті на підставі і на виконання цього Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України;
- 7) рішення про місцевий бюджет;
- 8) рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийняті відповідно до цього Кодексу, та нормативно-правових актів [4, с. 118].

Конституція України визначає основні засади формування бюджетної системи України, встановлює правовий статус головних суб'єктів бюджетного процесу. Однак слід зазначити, що Конституція завдяки своїй особливій правовій природі, є особливим конституційним нормативно-правовим актом, і це викликає суперечки в правовій науці з приводу включення останньої в якості елемента до спеціальних галузей законодавства.

Бюджетний кодекс України є основним джерелом бюджетно-правових норм, Закон України про Державний бюджет охоплює предметом правового регулювання саме формування бюджету на плановий рік, встановлює основні фінансові показники держави [5, с. 23].

Підзаконні нормативно-правові акти приймаються на підставі і на виконання законів. Так, у преамбулах постанов Кабінету Міністрів України зазначається, що вони приймаються на підставі і на виконання законів. Таким чином, вони є лише роз'ясненнями норм, і метою прийняття їх є виконання законів. Отже, недоцільно відносити підзаконні нормативно-правові, оскільки вони приймаються на підставі і на виконання законів. Таким чином, нормативно-правові акти є лише роз'ясненнями норм, і метою прийняття їх є виконання законів [6, с. 106].

Згідно із Конституцією України Державний бюджет України затверджується Верховною Радою України, Закон про Державний бюджет України діє з 1 січня по 31 грудня календарного року.

З огляду на сказане вище, на думку авторів, Закон про Державний бюджет України є особливим нормативно-правовим актом, оскільки Конституція України:

- розмежовує повноваження Верховної і Ради України щодо затвердження Державного бюджету України та її повноваження з прийняття законів (пункти 3 та 4 ст. 85);
- визначає спеціального суб'єкта законодавчої ініціативи щодо проекту Державного бюджету України, яким є лише Кабінет Міністрів України (частина друга ст. 96 та пункт 6 ст. 116);

- встановлює особливий порядок подання, Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України проекту Закону про Державний бюджет України (частина друга ст. 96);
- встановлює окрему процедуру затвердження та виконання Державного бюджету України (пункт 4 ст. 85, частина перша ст. 96 та пункт 6 ст. 116);
- передбачає щорічне затвердження Державного бюджету України та визначає період його дії – з 1 січня по 31 грудня (частина перша ст. 96);
- передбачає обов'язкове подання Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України звіту про виконання Державного бюджету України та його оприлюднення (ст. 97).

Таким чином, аналіз зазначених положень Конституції України дає підстави зробити висновок, що закон про державний бюджет за своєю природою є фінансовим документом, який встановлює розподіл державних фінансових ресурсів і який може розглядатися як закон з особливою правовою природою [7, с. 48].

Тому слід зазначити, що відповідно до ст. 143 Конституції України обласні та районні ради затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами. Тобто відповідні ради при затвердженні місцевих бюджетів повинні врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів, що були затверджені Верховною Радою України при прийнятті закону про Державний бюджет.

Основним законодавчим джерелом бюджетних правовідносин є Бюджетний Кодекс, у якому систематизовано й унормовано цілу низку найважливіших бюджетних питань, а саме:

- приведено у відповідність до Конституції України терміни проходження основних стадій бюджетного процесу, розмежовано функції між органами державної влади й органами місцевого самоврядування;
- запроваджено паралельне планування бюджетів усіх рівнів для підвищення рівня реальності бюджетних показників, урахування і збалансування інтересів різних регіонів, соціальних груп, усіх учасників бюджетного процесу;
- закріплено конкретні джерела наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, зокрема, до останніх у повному обсязі передано надходження від податку з доходів фізичних осіб. Водночас податок на прибуток підприємств (крім комунальних підприємств), який є ризиковим і нестабільним щодо його сплати, залежним від сезонності виробництва й від рівня економічного розвитку території, віднесено до доходів державного бюджету, які враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам із державного бюджету;
- розмежовано видатки державного й різних рівнів місцевих бюджетів виходячи із принципу субсидіарності, який полягає в наближенні надання державних послуг до їх безпосереднього споживача.

Отже, недоцільно відносити підзаконні нормативно-правові акти до правотворчої та правозастосовної діяльності. Адже таке розуміння законодавства призведе до подальшої плутанини навколо цього поняття, оскільки нелогічним буде існування двох різних тлумачень однієї правової категорії в юридичній науці. Тому, на нашу думку, прийнятним є розуміння під бюджетним законодавством виключно законів, що потребує нормативного закріплення як у практичній, так і в загальнотеоретичній площинах.

Підсумовуючи вищевикладене пропонуємо розуміти бюджетне законодавство як сукупність законодавчих актів, прийнятих представницьким органом держави – парламентом, з додержанням особливої законодавчої процедури, що регулюють бюджетні відносини в державі. Для чого вважаємо необхідним внести зміни до ст. 4 Бюджетного кодексу України, включивши до бюджетного законодавства виключно Бюджетний кодекс України, Закон про Державний бюджет України та інші закони, що регулюють бюджетні відносини, та включивши до Бюджетного кодексу України ст. 4-1 «Нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини», до яких віднести Укази Президента, Постанови та Декрети Уряду, рішення органів центральної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є іншими нормативно правовими актами, що регулюють бюджетні відносини, проте не належать до бюджетного законодавства.

Список літератури:

1. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навч. посіб. – К. : Знання – Прес, 2002. – 495 с.
2. Воронова Л.К. Фінансове право/ Є.О. Алісов, Л.К. Воронова, С.Т. Кадькаленко [та ін.] – Х. : Фірма «Консум», 1998. – 474 с.
3. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : [моногр.] / К.В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006 – 345 с.
4. Фінансове право: підруч. / за ред. Л.К. Воронової. – Х., 1998. – 168 с.
5. Януль І.Є. Бюджетний процес в Україні та напрями його вдосконалення / І.Є. Януль // Фінанси України. – 2005 – № 9. – С. 25–29.
6. Віхров О.П. Фінансове право. Конспект лекцій / О. Віхров, С. Ніщимна. – Чернігів : ЧДІЕУ, 2002. – 280 с.
7. Фінансове право: навч. посіб. / колетив авторів під. заг. ред. д.ю.н., професора В.І. Курила – Умань : Видавець «Сочінський», 2010. – 392 с.

Государство планирует бюджет, его доходы и расходы, регулирует через доходы все бюджеты за счет передачи им общегосударственных доходов. Формы и методы бюджетной работы и бюджетного планирования меняются, но бюджет всегда является объективной необходимостью.

Бюджет, бюджетное законодательство, Конституция Украины, нормативно-правовые акты, Закон Украины.

The state plans to budget his income and expenditure over income regulates all budgets due to the transfer of national income. Forms and methods of budget work and budget planning change, but the budget is always an objective necessity.

Budget, budget legislation, the Constitution of Ukraine, legal acts, the Law of Ukraine.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 343.2:336.225.61

ІНФОРМАЦІЯ ЯК ПРЕДМЕТ ЗЛОЧИНІВ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ СТ.СТ. 231, 232, 232-1, 232-2 КК УКРАЇНИ

**О.С. ЯРА, кандидат юридичних наук, доцент,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

Визначаються основні види інформації як предмети злочинів, що посягають на порядок використання комерційної і банківської таємниці та визнаються об'єктами права інтелектуальної власності (ст.ст. 231, 232, 232-1, 232-2 КК України). Наводиться визначення поняття використання неоприлюдненої інформації, її співвідношення з комерційною та банківською таємницею, а також з інсайдерською інформацією.

Емітент, інформація, інсайдерська інформація, комерційна таємниця, кримінальна відповідальність.

Предметом злочинів, передбачених ст.ст. 231, 232, 232-1, 232-2 КК України, є окремі різновиди інформації – комерційна та банківська таємниця (ст.ст. 231, 232 КК України), інсайдерська інформація (ст. 232-1 КК України), інформація про діяльність емітента (ст. 232-2 КК України). Визнання безпосередніми об'єктами цих злочинів суспільних відносин у сфері охорони вказаних різновидів інформації потребує з'ясування не лише змісту такої інформації як об'єктів права інтелектуальної власності, але й змісту елементів суспільних відносин. Адже у літературі немає єдності стосовно змісту цих питань й українські науковці неоднозначно підходять до формулювання висновків з цього приводу. У зв'язку з цим й досі не вирішеними залишаються питання про співвідношення вказаних вище різновидів інформації між собою, їх «носіїв» (власників, володільцев), можливі варіанти заподіяння шкоди праву інтелектуальної власності як об'єкту кримінально-правової охорони, а також співвідношення окремих ознак складів злочинів, передбачених ст.ст. 231, 232, 232-1, 232-2 КК України, між собою. Таким чином, **метою** даної статті є вирішення питань співвідношення комерційної, банківської інформації, інсайдерської інформації та не оприлюдненої інформації про емітента або його цінні папери, що необхідно для визначення змісту предметів злочинів, передбачених ст.ст. 231, 232, 232-1, 232-2 КК України.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про цінні папери і фондовий ринок» від 23 лютого 2006 р. емітентом є юридична особа, Автономна

Республіка Крим або міські ради, а також держава в особі уповноважених нею органів державної влади, яка від свого імені розміщує емісійні цінні папери та бере на себе зобов'язання за ними перед їх власниками [1]. Законодавцем визначено обмежене коло осіб, що виступають емітентами та встановлено заборону щодо використання інсайдерської інформації. З огляду на те, що у ст. 40 Закону України «Про цінні папери і фондовий ринок» законодавець зробив припис, відповідно до якого емітент має право додатково розкривати іншу інформацію (не вказуючи яку саме), звідси, норми закону повинні максимально розкривати, яку саме інформацію має право розкривати емітент.

Конкретні вимоги щодо розкриття інформації повинні доповнюватися загальною вимогою до розкриття інформації. За таким загальним принципом щодо розкриття інформації можна забезпечити виконання вимоги щодо розкриття усієї інформації (конкретних відомостей), яка відноситься до конкретного інвестиційного рішення. За іншим підходом щодо такої загальної вимоги до надання інформації розкриттю підлягає уся інформація (відомості), яка запобігає процесу надання невідповідної інформації або розголошення достовірної інформації.

У разі нагальної потреби часткової відмови від повного та своєчасного розкриття інформації може виникнути необхідність тимчасового припинення проведення торгів або обмеженні торгівельної діяльності осіб, які володіють більш повною інформацією. За таких обставин проведення торгів має бути забороненим за відсутності розкриття інформації у повному обсязі. Перелік відомостей, які не становлять комерційної таємниці, визначений Постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 1993 р. № 611 [2], та у Законі України «Про товарну біржу» від 10 грудня 1991 р. [3], відповідно до якого зміст біржової угоди (за винятком найменування товару, кількості, ціни, місця і строку (виконання) не підлягає розголошенню. Цю інформацію може бути надано тільки на письмову вимогу судам, органам прокуратури, служби безпеки, внутрішніх справ та аудиторським організаціям у випадках, передбачених законодавством України.

Наведене свідчить, що незважаючи на встановлений чинним законодавством режим комерційної таємниці, за визначених нормативно-правовими актами умов, це не перешкоджає правоохоронним органам та органам виконавчої влади отримувати необхідну інформацію для здійснення ними своїх повноважень. Проте, розкриття такої інформації ще не означає, що названі вище різновиди інформації втрачають комерційну цінність, оскільки право на комерційну таємницю діє доти, доки зберігається фактична монополія власника інформації, що її утворює, а також є передбачені законом умови охорони.

Разом із тим положення Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р. встановлюють особливий порядок передачі вказаної інформації. Так, у п. 85.3 ст. 85 цього кодексу зазначено: «Документи, що містять комерційну таємницю або є конфіденційними, передаються окремо із

зазначенням посадової (службової) особи, що їх отримала. Передача таких документів для їх огляду, вивчення і їх повернення оформляються актом у довільній формі, який підписують посадова (службова) особа органу державної податкової служби та платник податків (його представник)» [4]. Тобто сам факт конфіденційності та таємності переданої інформації має породжувати особливий порядок запиту на отримання такої інформації, роботи з таємними документами та відповідного їх оформлення, і повинен бути прописаний в нормі закону.

Відсутність повноцінного правового регулювання питань, пов'язаних із правом осіб на інформацію, яка належить до комерційної таємниці, фактично створює умови для поширення комерційного шпигунства, безперешкодного використання окремими особами незаконно отриманих наукомістких технологій, програмних продуктів, ноу-хау та іншої інформації або відомостей, які відносять до комерційної таємниці [5, с. 34].

Інсайдерська інформація є різновидом комерційної чи банківської таємниці. Однак, на відміну від інсайдерської інформації та банківської таємниці, перелік відомостей, що становлять комерційну таємницю, самостійно визначається суб'єктом господарювання.

У свою чергу у ст. 6 Методичних рекомендаціях щодо доступу акціонерів та інших зацікавлених осіб до інформації про акціонерне товариство, інформація поділяється на комерційну чи службову таємницю. Інформація, яка складає комерційну чи службову таємницю, повинна бути захищена.

Акціонерне товариство в особі усіх органів управління товариством повинно вживати вичерпних заходів щодо захисту комерційної і службової інформації, забезпечує конфіденційність і режим роботи з такою інформацією, установлює перелік такої інформації, дотримуючи розумного балансу між відкритістю товариства і прагненням не завдати шкоди його інтересам. До трудового договору з посадовими особами і працівниками акціонерного товариства в обов'язковому порядку включаються умови про нерозголошення конфіденційної інформації.

Перелік інформації, що складає комерційну чи службову таємницю для акціонерного товариства, встановлюється відповідно до чинного законодавства, статутом товариства, внутрішнім положенням товариства про комерційну чи службову таємницю [6]. Проте у Положенні про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку від 23 листопада 2011 р. № 1063/2011 [7] встановлюються вимоги, обсяги та строки розкриття інформації емітентами цінних паперів і встановлює додаткові вимоги до розкриття регулярної інформації та особливої інформації.

Звідси, важливим для правоохоронної діяльності в цьому випадку залишається питання про те, хто є власником таких видів інформації, як інсайдерська, комерційна таємниця та банківська таємниця. Мова йде про те, що на відміну від інсайдерської інформації та банківської таємниці, законодавство не обмежує власників комерційної таємниці у виборі форм і методів її охорони. Власник комерційної таємниці сам встановлює

різноманітні організаційні заходи, пов'язані із розробленням і прийняттям локальних правових актів, забезпечення охорони комерційної таємниці, порядку ознайомлення працівників суб'єкта господарювання з відомостями, що становлять комерційну таємницю тощо.

На відміну від суб'єктів (власників) комерційної таємниці, суб'єкти банківської таємниці не мають права самовільно розпоряджатися та передавати отриману інформацію. Так, інформація про банки чи клієнтів, отримана Національним банком України відповідно до міжнародного договору або за принципом взаємності від органу банківського нагляду іншої держави для використання з метою банківського нагляду або запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, чи фінансуванню тероризму, а також інформація про банки чи клієнтів, що збирається під час проведення банківського нагляду, становить банківську таємницю.

Відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» НБУ видає нормативно-правові акти з питань зберігання, захисту, використання та розкриття інформації, що становить банківську таємницю, та надає роз'яснення щодо застосування таких актів, а ст.ст. 61 та 62 Закону встановлюють зобов'язання щодо збереження та порядок розкриття банківської таємниці [8]. Наведене свідчить про неналежне правове регулювання питань, пов'язаних з правом осіб на інформацію, яка відноситься до інсайдерської інформації, комерційної чи/або банківської таємниці. Недосконале законодавство створює умови для злочинної діяльності та поширення комерційного шпигунства, яке завдає шкоди інтересам суб'єкта господарської діяльності.

Суспільна небезпека діянь, передбачених ст. 232-1 КК України, охоплює три різновиди інформації так званого «закритого типу», яка за своїм обсягом лише частково співпадає з комерційною та банківською таємницею і поділяється на комерційну таємницю, банківську таємницю та інсайдерську інформацію. На відміну від домінуючого приватно-правового методу регулювання комерційної таємниці, для банківської таємниці та інсайдерської інформації характерним є публічно-правовий метод, коли порядок доступу до інформації, основні способи її захисту та інші важливі питання визначаються державою за допомогою законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Таким чином, незважаючи на те, що злочини, які посягають на комерційну та банківську таємницю як об'єкти права інтелектуальної власності, передбачені ст.ст. 231 та 232 КК, поняття «банківська таємниця» не слід ототожнювати з поняттям «комерційна таємниця». З цього приводу ми підтримуємо думку В.Б. Харченка, який вважає необхідним розмежувати кримінально-правову охорону банківської таємниці і комерційної таємниці, передбачивши дві окремі норми щодо наведених предметів злочину у різних розділах Особливої частини КК України. Норму щодо охорони банківської таємниці, вочевидь, необхідно залишити у розділі VII Особливої частини КК України «Злочини у сфері

господарської діяльності». Щодо кримінально-правової охорони комерційної таємниці, то доцільним є включення відповідної норми до окремого розділу Особливої частини КК України, який передбачав би групу злочинів у сфері інтелектуальної власності на тих підставах, що вказаний вид інформації з обмеженим доступом є одним з об'єктів саме права інтелектуальної власності [9, с. 87].

Поняття «комерційна таємниця» не є тотожною поняттю «інсайдерська інформація», оскільки значна частина інсайдерської інформації може підлягати розголошенню через вимоги щодо розголошення регулярної і особливої інформації про діяльність емітента, а інформація, яка містить банківську таємницю, не є інформацією про власну діяльність, а є інформацією про третіх осіб, яка стала відомою банку у процесі обслуговування клієнта банку та взаємовідносин з ним чи третім особам при наданні послуг банку і розголошення якої може завдати шкоди істотної шкоди суб'єкту господарської діяльності, і яка може розкриватися банками в порядку розкриття банківської таємниці. У свою чергу інформація, яка підлягає розголошенню, не може становити комерційну таємницю або конфіденційну інформацію.

Предметом злочинів, передбачених, відповідно, ст.ст. 231, 232 КК України та ст. 232-1 КК України, визнається окремий вид конфіденційної інформації, а саме – комерційної і банківської таємниці (ст. ст. 231 та 232) та інсайдерської інформації про емітента (ст. ст. 232-1 та 232-2) КК України. З цього приводу в літературі відзначається, що до видів інформації, яка підлягає розкриттю, належать регулярна (річна та квартальна) інформація про фінансово-господарську діяльність емітента (ст. 40 Закону «Про цінні папери та фондовий ринок») й особлива інформація про емітента (ст. 41 цього ж Закону). До останньої належать відомості про: 1) прийняття рішення про розміщення цінних паперів на суму, що перевищує 25 відсотків статутного капіталу; 2) прийняття рішення про викуп власних акцій, крім акцій корпоративних інвестиційних фондів інтервального та відкритого типу; 3) факти лістингу/де лістингу цінних паперів на фондовій біржі; 4) отримання позики або кредиту на суму, що перевищує 25 відсотків активів емітента; 5) зміну складу посадових осіб емітента; 6) зміну власників акцій, яким належить 10 і більше відсотків голосуючих акцій; 7) рішення емітента про утворення, припинення його філій, представництв; 8) рішення вищого органу емітента про зменшення статутного капіталу; 9) порушення справи про банкрутство емітента, винесення ухвали про його санацію; 10) рішення вищого органу емітента або суду про припинення або банкрутство емітента. При цьому зазначена інформація вважається інсайдерської до моменту її оприлюднення згідно із законом [10].

Крім того, відмінність між комерційною таємницею і інсайдерською інформацією полягає в сукупності правових та організаційних заходів, які використовуються власниками інформації. Основна мета регулювання комерційної таємниці, як об'єкта права інтелектуальної власності, полягає

у можливості її власника активними діями, спрямованими на збереження конфіденційності інформації обмежити її поширення, яке може завдати шкоди його репутації, підприємству тощо. У свою чергу інсайдерська інформація покликана забезпечити всім учасникам фондового ринку рівні можливості, що виникають під час розміщення, обігу цінних паперів і провадження професійної діяльності на фондовому ринку, з метою забезпечення відкритості та ефективності функціонування фондового ринку.

Водночас, неоприлюднена інформація про емітента, його цінні папери чи правочини щодо них має вважатись інсайдерською і тоді, коли вона згідно із законом є ні комерційною, ні банківською таємницею [11, с. 705].

Викладене вище свідчить, що до інтелектуальної власності необхідно віднести тільки ту інформацію, яка є результатом інтелектуальної діяльності, включена в легальний господарський обіг, злочинне посягання на яку завдає матеріальної шкоди її власникам у формі упущеної або втраченої вигоди. По своїй суті об'єктів права інтелектуальної власності, що визнаються окремими різновидами певних відомостей, вважаються також різновидами інформації.

Іншою традиційною проблемою, характерною для складів злочинів з бланкетними ознаками, яка, на жаль, не оминула й склади, передбачені ст.ст. 231 та 232 КК України, є неузгодженість термінології кримінального та чинного регулятивного законодавства.

По-перше, з вжитого у ст. 231 КК України формулювання «... з метою розголошення чи іншого використання цих відомостей...» можна зробити висновок, що законодавець розглядає, зокрема, розголошення комерційної таємниці як різновид її використання, проте з аналізу положень ЦК України впливає інший висновок. Зокрема, в п. 3 ч. 1 ст. 506 ЦК України вказано, що одним із майнових прав інтелектуальної власності на комерційну таємницю є виключне право перешкоджати неправомірному розголошенню, збиранню або використанню комерційної таємниці [12], а отже – на рівні цивільного законодавства розголошення та використання розглядаються як різні за своїм юридичним змістом діяння.

По-друге, у ст. 231 КК України для характеристики суспільно небезпечної поведінки щодо комерційної таємниці вживається формулювання «розголошення», у ст. 232 КК України – «розголошення...без згоди її власника», в той час, як у вже згаданому вище п. 3 ч. 1 ст. 506 ЦК України, йде мова про «неправомірне розголошення». Видається, що й в даному разі слід говорити про неузгодженість кримінального та цивільного законодавства, оскільки останнє допускає можливість правомірного розголошення комерційної таємниці без згоди особи, якій належить майнові права на неї (ч. 1 ст. 507 ЦК України). Тобто з огляду на вимоги ЦК України не будь-яке розголошення комерційної таємниці є апріорі неправомірним і не будь-яке розголошення комерційної таємниці без

згоди особи, якій належать майнові права на неї, є апріорі неправомірним. Положення ст.ст. 231, 232 КК України цього не враховують.

По-третє, видається некоректним використання у ст. 232 КК України формулювання «без згоди її власника» щодо комерційної таємниці, оскільки відповідно до положень ЦК власником визнається особа, яка має право власності на майно. Стосовно особи, що має майнові права інтелектуальної власності на комерційну таємницю, термін «власник» взагалі не вживається. На нашу думку, всі перераховані вище вади мають бути усунуті шляхом внесення змін до ст.ст. 231 та 232 КК України.

Аналіз змісту диспозицій ст.ст. 231, 232, 232-1, 232-2 КК України свідчить про те, що розголошення або використання неоприлюдненої інформації про емітента або його цінні папери мають підвищену суспільну небезпеку порівняно з іншими злочинами, наведеними вище, що безпосередньо впливає на кримінально-правову оцінку вчиненого (зокрема, у випадках, коли інсайдерська інформація, щодо якої вчинено злочинне діяння, передбачене ст. 232-1 КК України, є одночасно комерційною чи банківською таємницею, дії винного охоплюються ст. 232-1 КК України і додаткової кваліфікації за ст. 232 КК України не потребують). У свою чергу комерційна таємниця як різновид інформації є об'єктом права інтелектуальної власності, має визнаватися предметом злочину, що посягає на суб'єктивні права власників об'єктів права інтелектуальної власності, але тільки та інформація, яка включена в господарський (комерційний) оборот і посягання на яку заподіює її власникам матеріальну шкоду у вигляді упущеної (втраченої) вигоди.

Список літератури:

1. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23 лютого 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 31. – Ст. 268.
2. Про перелік відомостей, які не становлять комерційної таємниці : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 серпня 1993 р. № 611.
3. Про товарну біржу : Закон України від 10 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 10. – Ст. 139.
4. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
5. Прядко Д. Комерційна таємниця під охороною / Д. Прядко // Юридичний журнал. – 2004. – № 3. – С. 34–37.
6. Про схвалення Методичних рекомендацій щодо доступу акціонерів та інших заінтересованих осіб до інформації про акціонерне товариство : Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку № 27 від 26 січня 2005 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.uazakon.com/document/fpart54/idx54222.htm](http://www.uazakon.com/document/fpart54/idx54222.htm)
7. Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку : Указ Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1063/2011 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011/page](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011/page)

8. Про банки і банківську діяльність : Закон України 7 грудня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.

9. Харченко В. Б. Комерційна таємниця як об'єкт права інтелектуальної власності та категорія кримінального права / В. Б. Харченко // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 1. – С. 79–87.

10. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. / за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. – 5-те вид., допов. – Х. : Право, 2013. – Т. 2: Особлива частина / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін. – 2013. – 1040 с.

11. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу від 5 квітня 2001 року / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. – К. : Канон, АСК, 2003. – 1104 с.

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

Определяются основные виды информации как предметы преступлений, посягающих на порядок использования коммерческой и банковской тайны и признаются объектами права интеллектуальной собственности (ст.ст. 231, 232, 232-1, 232-2 УК Украины). Приводится определение понятия использования неопубликованной информации, ее соотношение с коммерческой и банковской тайной, а также с инсайдерской информацией.

Эмитент, информация, инсайдерская информация, коммерческая тайна, уголовная ответственность.

The provision about information as a target of crimes prescribed by articles 231, 232, 232-1, 232-2 of Criminal Code of Ukraine is investigated.

Issuer, information, insider information, commercial secret, criminal responsibility.

УДК 343.98:004.056.53

ПОНЯТТЯ КОМП'ЮТЕРНИХ СЛІДІВ ЗЛОЧИНУ

**Х.І.ДУДА, асистент кафедри теорії та історії держави і права¹
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

У статті розглянуто теоретичні підходи до визначення поняття комп'ютерно-технічних слідів злочину, їх криміналістичне значення та властивості. Одним із найважливіших елементів механізму злочинної діяльності є слідові картина злочину. Вона відображає особливості способу, а також ознаки інших елементів структури злочинної діяльності. Саме правильна криміналістична оцінка слідової картини дозволяє створити основу для найбільш швидкого розпізнання в первісних слідчих даних у справі того чи іншого характерного способу вчинення розслідуваного злочину навіть за окремими ознаками.

Комп'ютер, злочин, комп'ютерна інформація, криміналістика, слід злочину.

Виділення типових елементів слідової картини, конкретних видів кримінальної діяльності має велике методичне значення, тому що надає слідчому й органу дізнання набір відправних точок для пошуку тих або інших слідів, а також при виявленні слідів певного виду забезпечує можливість висування типової версії щодо розслідування події.

Дослідженнями даної проблематики займалися такі відомі науковці Р.С.Бєлкін, А.В.Касаткін, В.А.Мещеряков. І.Н.Якимов та ін., але проблематика комп'ютерних слідів злочину так і залишається не дослідженою в повному обсязі.

Мета статті полягає у встановленні теоретичного підходу до визначення поняття комп'ютерно-технічних слідів злочину, а також у аналізі його властивостей та криміналістичного значення.

Слідова картина злочину є важливим елементом механізму злочинної діяльності. Вона відображає особливості способу вчинення певних злочинів, результатом яких є дані сліди та їх приховування, особливості об'єктів, що утворили ці сліди, ознаки інших елементів структури злочинної діяльності. Це дозволяє висувати типові версії щодо події комп'ютерного злочину [1, с. 308]

Саме на базі пізнання механізму слідоутворення розвивається практика пошуку і дослідження слідів, оскільки «... знання механізму утворення слідів, їх класифікації дозволяє судити про спосіб вчинення окремих дій, результатом яких ці сліди є, і про особливості об'єктів, що утворюють ці сліди». [12, с.7].

¹Науковий керівник – кандидат юридичних наук, Я.О. Береський

Р.С.Белкін структуру криміналістичного вчення про сліди і механізми слідоутворення представляє наступним чином:

а) понятійна частина: характеристика (гносеологічна, криміналістична) таких основних понять, як слід, механізм (процес) слідоутворення, елементи процесу слідоутворення та ін.;

б) класифікаційна частина;

в) функціональна частина: слідоутворюючі дії і їх результати, інформативність останніх; моделювання слідоутворюючих дій, експериментування з ними [1, с.56].

Розглянувши різні точки зору криміналістів-класиків [6, с.3], можна прийти висновку, що слідами злочину є будь-які зміни довкілля, причинно пов'язані з подією злочину. Виходячи із наведеного базового визначення, слід розглянути поняття і властивості комп'ютерно-технічних слідів злочину.

Слідова картина комп'ютерних злочинів дуже специфічна і вимагає розробки принципово інших методів і засобів в порівнянні з традиційними. Сліди вчинення даних злочинів рідко залишаються у вигляді видимих змін навколишнього середовища. Вони в основному не розглядаються сучасною трасологією, оскільки в більшості випадків носять інформаційний характер, тобто є тими або іншими змінами в комп'ютерній інформації, що виражається у формі її блокування, копіювання, модифікації, знищення.

Скоєння особою протиправних дій, пов'язаних з використанням комп'ютерних технологій спричиняє виникнення певної кількості слідів у тому числі і специфічних, притаманних лише зазначеній категорії злочинів. Використання цих інформаційних даних при розслідуванні злочинів є необхідною умовою забезпечення всебічного, повного й об'єктивного дослідження обставин справи.

Деякі вчені-криміналісти у своїх працях звертають увагу на думку А.В.Касаткіна про те, що при сучасному розвитку інформаційних технологій, комп'ютерної техніки, «комп'ютерні сліди» злочинної діяльності мають широке розповсюдження, тому це повинно враховуватися слідчими та оперативними працівниками при збиранні доказів одночасно з пошуком традиційних слідів» [4, с. 31].

В криміналістичній літературі висвітлюються позиції щодо різних слідів («матеріальні слід», «ідеальні сліди», «сліди-відображення», «сліди злочину», «сліди в широкому розумінні», «сліди у вузькому розумінні» тощо) та їх класифікації. Вони також є характерними для комп'ютерних злочинів, проте мають свою специфіку. [10, с. 138–140.]

Заслуговує на увагу позиція тих вчених, які стверджують, що при вчиненні комп'ютерних злочинів утворюються матеріальні, традиційні сліди.

Матеріальні та ідеальні у свою чергу відображають дві сторони: інформаційну і доказову. Стосовно інформаційного боку слідів доцільною є точка зору В.Я. Колдіна, який зазначив: «сліди злочину в широкому

розумінні, тобто різноманітні зміни обстановки в результаті злочину, і утворюють ту інформацію, яка може бути використана для встановлення об'єктів, пов'язаних з розслідуванням подій» [8, с.131].

Сліди у вузькому значенні – це матеріальні утворення, що відображають зовнішню будову взаємодіючих об'єктів (відбиття поверхневої будови одного предмета на іншому), тобто сліди-копії. Вони можуть бути об'ємними або площинними [11, с. 141 – 148].

Переносячи акцент дослідження на комп'ютерні злочини, слід зазначити, що матеріальні сліди цих злочинів мають опосередкований характер, адже їх присутність не завжди має яскраво виражений характер, а тому часто-густо відсутні дані про місце, звідки було вчинено злочин, але відоме місце настання протиправних наслідків. Проте це не означає, що матеріальних слідів немає взагалі. Насамперед вони залишаються на ЕОМ (комп'ютерних) магнітних носіях інформації і відображають зміни даних інформації, що зберігається (порівняно з вихідним станом). Йдеться про сліди модифікації баз даних, програм, текстових файлів на твердих дисках, дискетах, магнітних стрічках, лазерних і магнітооптичних дисках [13, с. 65].

Таким чином, про їх наявність можемо говорити лише як про нонвербальну інформацію події, яка утворилася в процесі його вчинення, так звану слідову картину злочину. Апаратні і програмні засоби комп'ютерної техніки є носіями інформації. Сліди злочинів, які несе сама комп'ютерна інформація, можуть мати різну природу й різний характер, що й визначає способи їх виявлення. Комп'ютер, його периферійне обладнання, фізичні носії комп'ютерної інформації можуть бути об'єктом злочину при незаконному заволодінні засобами комп'ютерної техніки. У таких випадках мають місце традиційні способи вчинення звичайних видів злочинів, які спрямовані на вилучення чужого майна, сліди яких не носять специфічного характеру (наприклад, сліди пальців рук, злому тощо). Сліди комп'ютерних злочинів (у вузькому розумінні) носять специфічний характер, що визначається особливістю самого поняття «інформація» [3, с.153].

Досліджуючи сліди комп'ютерних злочинів, вчені використовують різні поняття, а саме: «віртуальні сліди», «сліди засобів комп'ютерної техніки», «інформаційні сліди» тощо. При цьому існують різні підходи до тлумачення нетрадиційних слідів даних злочинів.

До цього часу триває дискусія щодо доцільності використання поняття «віртуальні сліди» та виділення їх в окрему групу. На думку В. О. Мещерякова, під поняттям «віртуальний слід» необхідно розуміти «будь-яку криміналістично значущу зміну стану автоматизованої інформаційної системи, що пов'язана з подією злочину і зафіксована у вигляді комп'ютерної інформації на матеріальному носії, в тому числі на електромагнітному полі» [7, с. 57].

Переконавання вченого ґрунтується на наступних виділених ним та тлумачених іншими вченими специфічних властивостях злочинів, що

визначають перспективи виявлення, вилучення і використання слідів як доказів: недоступні для безпосереднього сприйняття людиною, хоч об'єктивно існують на матеріальному носії, для вилучення слідів обов'язково потрібні програмно-технічні засоби; суб'єктивність, оскільки базуються на умовних стандартах; недостатня надійність (не мають міцного зв'язку із записуючим інформацію пристроєм; можуть бути легко знищені; їх можна невірно зчитувати) [7, с. 58].

Сліди засобів комп'ютерної техніки - це будь-які зміни середовища, які обумовлені роботою цих засобів, що виникли в результаті вчинення у цьому середовищі комп'ютерного злочину (роздруківки тексту, графічного малюнка або схеми, компакт-диск з інформацією, віртуальний образ, інформація в радіохвилі, в інфрачервоному промені, уявний образ зображення тощо [7, с. 59].

Нетрадиційні сліди комп'ютерних злочинів, на думку деяких вчених, все ж заслуговують на висвітлення їх в рамках окремого розділу криміналістики, зокрема, криміналістичної техніки. «Інформаційними» їх слід називати тому, що вони «утворюються в результаті впливу на комп'ютерну інформацію шляхом доступу до неї і являють собою будь-які зміни комп'ютерної інформації, пов'язані з подією злочину» [4, с. 32], у зв'язку із застосуванням інформаційних технологій.

Специфіка механізму утворення інформаційних слідів визначається кіберпростором, слідоутворюючим об'єктом, яким виступає програмно-технічний засіб, слідосприймаючим об'єктом – комп'ютерною інформацією. Існує порядок зчитування інформації з її носія, а саме: фізичні сигнали (фізичний рівень) - цифрова форма (логічний рівень) - текст, графіка, звук (семантичний рівень); під час запису інформації на її носій - у зворотному напрямі.

Зміни на будь-якому рівні, що відбуваються в результаті відповідного впливу (фізичний – за допомогою технічних пристроїв; програмний без участі людини; вплив людини на зміст інформації за допомогою програмних засобів) відразу ж призводять до змін на інших рівнях. На слідосприймаючому об'єкті відображається не форма слідоутворюючого об'єкта, а їх властивості, оскільки програмно-технічні засоби не мають зовнішньої форми.

Деякі науковці зазначають, що в результаті вчинення злочину засоби комп'ютерної техніки залежно від ролі, яку вони виконували при вчиненні злочину, містять в собі сліди як знаряддя, так і предмета злочину; комп'ютерна (машинна) інформація може бути об'єктом, знаряддям злочину; як предмет злочину засоби комп'ютерної техніки зазнають впливу у вигляді знищення, зміни (модифікації), копіювання, блокування комп'ютерної інформації [3, с. 145].

При вчиненні комп'ютерного злочину утворюється індивідуальна слідові картина. Зазвичай, сутність комп'ютерних слідів обумовлює труднощі при їх виявленні та дослідженні, а також при використанні в доказуванні. Таким чином, слідові картину злочину можна розглядати як

сукупність абстрагованої інформації про типові матеріальні та ідеальні сліди-ознаки та умови скоєння суб'єктом протиправних дій з використанням комп'ютерних технологій.

Оскільки поняття комп'ютерно-технічних слідів злочину є одним із ключових елементів у розкритті, розслідуванні комп'ютерних злочинів та розробленні методичних рекомендацій з даної проблеми, тому воно потребує подальшого визначення та теоретичної розробки. При вчиненні комп'ютерних злочинів утворюються традиційні і нетрадиційні (інформаційні) сліди. «Інформаційними» їх слід називати тому, що вони являють собою будь-які зміни комп'ютерної інформації у зв'язку із застосуванням інформаційних технологій і пов'язані з подією злочину.

Список літератури:

1. Белкин Р.С. Курс криминалистики: [учеб. пособие для вузов] / Белкин Р.С. – 3-е изд. – М.: ЮНИТА-ДАНА, Закон и право, 2001. – 837с.
2. Білоусов А. С. Криміналістичний аналіз об'єктів комп'ютерних злочинів : автореф. дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза» / А. С. Білоусов. – К., 2008. – 16 с.
3. Волеводз А. Г. Противодействие компьютерным преступлениям: правовые основы международного сотрудничества / Волеводз А. Г. – М. : ООО Издательство «Юрлитинформ», 2002. – 496 с.
4. Гаврилин Ю. В. Расследование неправомерного доступа к компьютерной информации : [учебное пособие] / Гаврилин Ю. В.; [под ред. Н. Г. Шурухнова]. – М. : ЮИ МВД РФ, Книжный мир, 2001. – 88 с.
5. Колмаков В.П. Следственный осмотр. / В.П. Колмаков. – М.: Юрид. лит., 1969. – 196 с.
6. Крылов И.Ф. Следы на месте преступления. / И.Ф.Крылов - М., 1966. С.3-11.
7. Менжега М. М. Методика расследования создания и использования вредоносных программ для ЭВМ / Менжега М. М. – М. : Юрлитинформ, 2010. – С. 16
8. О результатах работы органов предварительного следствия в 2000 году: Аналитическая справка СК при МВД России //Инф. бюллет. СК МВД России. 2001. – №2. – С.11 – 32.
9. Пашнєв Д. В. Використання спеціальних знань при розслідуванні злочинів, вчинених із застосуванням комп'ютерних технологій: дис. канд. юрид. наук : 12.00.09 / Пашнєв Д. В. – Х., 2007. – 228 с.
10. Постіл Н. С. Класифікація слідів комп'ютерних злочинів / Н. С. Постіл, П. В. Цимбал // Международное сотрудничество в борьбе с компьютерной преступностью : проблемы и пути их решения : материалы международной научно-практической конференции (Донецк, 18–19 мая 2006 г.). – Донецк : ДЮИ ЛГУВД, 2007. – С. 138–140.
11. Приполов І.І. Правовідносини у процесі розшукової діяльності органів внутрішніх справ / І.І. Приполов //Вісник Академії праці і соціальних відносин ФП України. – 2004. – № 2 (26). – С 141 – 148.

12. Прокиров І.І.Общее положение трасологии / І.І. Прокиров// Криміналістическа експертиза, 1968. – Вип.6. – С.7.

13. Таций В.Я. Объект и предмет преступления в советском уголовном праве./ В.Я. Таций – Харьков: Вища школа, 1998. – 196 с.

В статье рассмотрены теоретические подходы к определению понятия компьютерно-технических следов преступления, исследовано их криминалистическое значение и свойства. Одним из главных элементов механизма преступной деятельности есть следовая картина преступления. Она показывает особенности способа, а также признаки других элементов состава преступной деятельности. Правильная криминалистическая оценка следственной картины дает возможность создать основу для более быстрого распознавания в первичных следственных данных по справе того или иного характерного способа совершения преступления даже за отдельными признаками.

Компьютер, преступление, компьютерная информация, криминалистика, след преступления.

The article considers theoretical approaches is the definition of computer and technical evidence of a crime, their forensic significance and properties. One of the most important elements of the mechanism of the criminal activity are traces of the crimes. They reflect features of the way, as well as other signs of structural elements of the criminal activity. The correct forensic evaluation trace pattern to create a basis for recognition in the fastest initial investigative data in the case of the typical method of committing the crime, even for individual characteristics.

Computer, crime, the computer information, Forensics, a trace of a crime.