

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

КОНЦЕПЦІЯ «ТРУДОВОЇ МОНАРХІЇ» В. ЛИПИНСЬКОГО.

Л. С. ПРОТОСАВІЦЬКА 7

КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ

АСПЕКТ. **І. І. ШЕМЕЛИНЕЦЬ** 14

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА У

РІШЕННЯХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ. **О. С. ЯРА** 25

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО

МЕТОД ЯК ОДИН ІЗ ЕЛЕМЕНТІВ ЗМІСТУ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ. **О. П. СВІТЛИЧНИЙ** 33

ДО ПИТАННЯ ВИНИКНЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА НОВОСТВОРЕНЕ

МАЙНО. **І. В. ГОРІСЛАВСЬКА** 39

СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАРАХУВАННЯ ЗУСТРІЧНИХ ОДНОРІДНИХ ВИМОГ З

ОДНІЄЮ З ОСНОВНИХ КАТЕГОРІЙ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН

НЕСПРОМОЖНОСТІ (БАНКРУТСТВА) ВИЗНАННЯМ НЕДІЙСНИМИ

ПРАВОЧИНІВ (ДОГОВОРІВ) ТА СПРОСТУВАННЯМ МАЙНОВИХ ДІЙ

БОРЖНИКА. **Т. М. ЧУБАР** 45

АГРАРНЕ ПРАВО, ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО, ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ДОЛІ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК,

ВЛАСНИКИ ЯКИХ ПОМЕРЛИ. **Т. О. КОВАЛЕНКО** 55

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА НЕФІНАНСОВИХ ЗАХОДІВ ДЕРЖАВНОЇ

ПІДТРИМКИ ФЕРМЕРСЬКИХ ГОСПОДАРСТВ. **О. В. ГАФУРОВА,**

С. І. СИВОЛОЦЬКА 66

ПРИВАТНИЙ І ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ

ПРИРОДОРЕСУРСНИХ ТА ПРИРОДООХОРОННИХ ВІДНОСИН. **М. А. ДЕЙНЕГА** 74

ON THE ISSUE OF FORMING A NEW AREA OF LAW – ECOLOGICAL SAFETY

LAW IN UKRAINE. **J. KRASNOVA** 79

ПРАВА СУБ'ЄКТІВ ФАУНІСТИЧНИХ ПРАВОВІДНОСИН І ГАРАНТІЇ ЇХ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ. **Ю. С. ПЕТЛЮК** 89

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА

ОХОРОНИ КУРОРТІВ І ЛІКУВАЛЬНО-ОЗДОРОВЧИХ МІСЦЕВОСТЕЙ.

Ю. С. ПЕТЛЮК, А. А. ЦИГАНОК 96

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ПАЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ. **І. А. ЗАПЛІТНА** 103

ТЕНДЕНЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ ІНОЗЕМЦІВ ДО РИНКУ

СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ.

О. В. ЗУБРИЦЬКИЙ 111

СИСТЕМА ДЖЕРЕЛ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА ТА СТАНДАРТИ ЯК ЇЇ

СКЛАДОВИЙ ЕЛЕМЕНТ. **Б. В. КОВАЛЕНКО** 120

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ УКРАЇНИ. Т. М. КОНДРАТЮК	129
СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ДЕНДРОЛОГІЧНИХ ПАРКІВ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ В ПЕРІОД З ХІ СТ. ДО ПОЧАТКУ ХХ СТ. (ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ). Т. П. РОДІК	138
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ГІРСЬКИХ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ. О. О. ЧОНГОВ	147
ПОНЯТТЯ ТА ЮРИДИЧНІ ОЗНАКИ ОБЛІКУ ОБ'ЄКТІВ І РЕЧОВИН, ЩО ШКІДЛИВО ВПЛИВАЮТЬ НА СТАН НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ. Є. О. ЩИГЛОВ	159

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО, АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС	
ОСОБЛИВОСТІ КВАЛІФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ. О. С. ДЕМСЬКИЙ	167
ПРОЦЕС ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД. ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМИ В ПРИСТОЛИЧНОМУ РЕГІОНІ. К. О. ЄМЕЛЬЯНЕНКО	175
ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ «ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ» В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ. Ю. О. ОВРАМЕЦЬ	185
РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СИСТЕМІ ВІДНОСИН ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯН У РАДЯНСЬКОМУ СОЮЗІ. А. М. ПІЛЯЙ	195
ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ З ОДНІЄЮ ІЗ ФОРМ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА. Н. Р. ПОЛІЩУК	202
СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ПОНЯТТЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА. М. С. РИБАК	210
ОКРЕМІ ПИТАННЯ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО- БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ. В. В. СЛОНЧАК	217

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА	
ДО ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ НЕЗАКОННИХ АЗАРТНИХ ІГОР. С. С. КОВАЛЬОВА	225

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО	
PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF PRINCIPLES OF THE WATER FRAMEWORK DIRECTIVE TO THE UKRAINIAN LEGISLATION. I. GYRENKO, L. GOLOVKO	234

РЕЦЕНЗІЇ	
РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ «ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ» (МІНСЬК, БДУ, 2016. - 191 С.), ПІДГОТОВЛЕНУ АВТОРСЬКИМ КОЛЕКТИВОМ ВЧЕНИХ КАФЕДРИ ЕКОЛОГІЧНОГО ТА АГРАРНОГО ПРАВА ЮРИДИЧНОГО ФАКУЛЬТЕТУ БІЛОРУСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО УНІВЕРСИТЕТУ. М. В. КРАСНОВА	238

CONTENT

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

THE CONCEPT OF "LABOR MONARCHY" BY V. LYPYNSKYI. L. PROTOSAVITSKA	7
CLASSIFICATION OF LEGAL LIABILITY: THEORETICAL ASPECTS. I. SHEMELYNETS	14

CONSTITUTIONAL LAW

LEGAL GUARANTEES OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF MAN AND CITIZEN IN THE DECISIONS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. O. YARA	25
--	----

CIVIL LAW

METHOD AS PART OF THE CONTENT OF THE MANAGERIAL ACTIVITIES IN THE FIELD OF INTELLECTUAL PROPERTY. A. SVETLICHNYJ	33
TO THE QUESTION OF OWNERSHIP TO THE NEWLY CREATED PROPERTY. I. HORISLAVSKA	39
THE RATIO OF OFFSET AGAINST COUNTERCLAIMS WITH ONE OF MAIN CATEGORIES OF LEGAL REGULATION OF INSOLVENCY (BANKRUPTCY) RELATIONS BY INVALIDATING CONTRACTS AND DEBTOR'S PROPERTY ACTIONS. T. CHUBAR	45

AGRARIAN LAW, LAND LAW, ENVIRONMENTAL LAW

PROBLEMS OF DETERMINING THE LEGAL FATE OF LAND PARCELS, WHOSE OWNERS DIED. T. KOVALENKO	55
GENERAL DESCRIPTION OF STATE SUPPORT FOR FARMS THROUGH THE NON FINANCIAL MEASURES. O. GAFUROVA, S. SYVOLOTSKA	66
PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS IN LEGAL REGULATION OF NATURAL RESOURCE AND ENVIRONMENTAL RELATIONS. M. DEINEGA	74
ON THE ISSUE OF FORMING A NEW AREA OF LAW – ECOLOGICAL SAFETY LAW IN UKRAINE. J. KRASNOVA	79
RIGHTS FOR SUBJECTS OF FAUNISTIC LEGAL RELATIONSHIPS AND GUARANTEES OF THEIR PROVIDING. Y. PETLIUK	89
RESPONSIBILITY FOR OFFENCE IN THE FIELD OF USE AND GUARD OF RESORTS AND CURATIVELY-HEALTH LOCALITIE. Y. PETLIUK, A. TSYHANOK	96
HISTORICAL BACKGROUND SHARING OF LAND IN UKRAINE. I. ZAPLITNYA	103
TRENDS OF LEGAL REGULATION OF FOREIGNERS' ACCESS TO THE MARKET OF AGRICULTURAL LAND IN THE COUNTRIES OF CENTRAL EUROPE. O.V. ZUBRYTSKYI	111
THE SYSTEM OF SOURCES OF ENVIRONMENTAL LAW AND STANDARDS AS ITS COMPONENT. B. KOVALENKO	120

THE CONCEPT AND REGULARITIES OF LEGAL REGIME OF LANDS OF THE NATIONAL ECOSYSTEM OF UKRAINE. T. KONDRATIUK	129
THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF DENDROLOGICAL PARKS IN UKRAINE IN THE 11TH- EARLY 20TH CENTURIES (HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS). T. RODIK	138
ORGANIZATIONAL AND LEGAL PROVIDING OF LAND PROTECTION OF MOUNTAIN REGIONS UKRAINE. A. CHONHOV	147
LEGAL CONCEPTS AND SYMPTOMS ACCOUNTING OBJECTS AND SUBSTANCES HARMFUL EFFECT ON THE ENVIRONMENT IN UKRAINE. E. SCHYHLOV	159

ADMINISTRATIVE LAW, ADMINISTRATIVE PROCEDURE

FEATURES OF QUALIFICATION OF ADMINISTRATIVE OFFENCES IN THE SPHERE OF MANAGEMENT ACCORDING TO THE LEGISLATION OF UKRAINE. A. DEMSKIJ	167
PROCESS OF COMBINING COMMUNITIES: FEATURES OF THE REFORM IN THE CAPITALS REGION. K. YEMELIANENKO	175
THE CONCEPT AND ESSENCE OF "PUBLIC PROCUREMENT" IN ADMINISTRATIVE LAW UKRAINE. Y. OVRAMETS	185
ROLE OF ADMINISTRATIVE LAW RELATIONS STATE AND CITIZENS IN THE SOVIET UNION. A. PILIAI	195
COMPARATIVE ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE DOHOVORUZ ONE OF THE FORMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP. N. POLISHCHUK	202
THE SUBJECTS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION: CONCEPT AND GENERAL CHARACTERISTICS. M. RYBAK	210
SEPARATE QUESTIONS OF MANAGEMENT IN THE SPHERE OF STATE ARCHITECTURAL AND CONSTRUCTION CONTROL AND SUPERVISION IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION. V. SLONCHAK	217

CRIMINAL LAW, CRIMINAL PROCEDURE, CRIMINALISTICS

ON THE QUESTION OF CRIMINAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF ILLEGAL GAMBLING GAMES. S. KOVALEVA	225
--	-----

INTERNATIONAL LAW

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF PRINCIPLES OF THE WATER FRAMEWORK DIRECTIVE TO THE UKRAINIAN LEGISLATION. I. GYRENKO, L. GOLOVKO	234
--	-----

REVIEWS

REVIEW OF THE MONOGRAPH "LEGAL MECHANISMS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AND ENVIRONMENTAL SAFETY" (MINSK, BSU, 2016, 191 P.), PREPARED BY THE SCIENTISTS OF THE DEPARTMENT OF ENVIRONMENTAL AND AGRARIAN LAW LAW FACULTY OF BELARUSIAN STATE UNIVERSITY. M. KRASNOVA	238
---	-----

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.12

КОНЦЕПЦІЯ «ТРУДОВОЇ МОНАРХІЇ» В. ЛИПИНСЬКОГО

Л. С. ПРОТОСАВІЦЬКА, кандидат історичних наук, доцент кафедри
теорії та історії держави і права

**Національний університет біоресурсів і природокористування
України**

E-mail: protosavitska@gmail.com

Анотація. У статті викладено консервативні погляди В. Липинського. Проаналізовано типи державного устрою, досліджено місце кожної соціальної верстви суспільства в розбудові монархічної держави.

Ключові слова: консерватизм, монархізм, аристократія, нація.

Актуальність теми обумовлена потребою вивчення історії виникнення та діяльності консервативної монархічної суспільно-політичної течії в Україні, що відіграла важливу роль у процесі витворення української державності в 1917–1918 роках.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі залучених джерел та літератури про діяльність і політико-правові погляди В. Липинського визначити особливості концепції консерватизму в Україні у першій чверті ХХ століття.

Виклад основного матеріалу. Консерватизм у перекладі з латинської (*conservo* – зберігаю) означає ідеологічну прихильність традиційним цінностям і порядкам, соціальним або релігійним доктринам. Головною цінністю вважається збереження традицій суспільства, його інститутів і цінностей [1].

Найбільш впливовим представником українського консерватизму і водночас найоригінальнішим українським політичним мислителем після М. Драгоманова вважається В'ячеслав Липинський (1882–1931 рр.), який належав до відомого шляхетського роду. Він закінчив філософський факультет Краківського університету. У роки Першої світової війни служив офіцером у російській армії. Липинського вважають одним із організаторів Української демократичної хліборобської партії. Перебуваючи в еміграції, працював професором Українського наукового інституту в Берліні. Автор понад 200 наукових праць, найвідомішими з яких є «Листи до братів-хліборобів. Про ідею і організацію українського монархізму» [2] (1926 р.), «Хам і Яфет. З приводу десятих роковин 16/29 квітня 1928 р.» [3], Покликання «варягів» чи організація хліборобів. Кілька уваг з приводу статті Є. Х. Чикаленка «Де вихід?» [4] та ін.

Основні питання, що порушуються в даних працях, стосуються проблеми української державності, ролі еліт, громадських та військових інститутів в історичному процесі. Так, досліджуючи історію української держави часів Богдана Хмельницького в книзі «Україна на переломі 1657 – 1659» Липинський розглядає Хмельниччину як процес розбудови української державності, а Богдан Хмельницький постає фундатором української держави [5].

У реальному житті Липинський намагався знайти альтернативу Хмельницькому. На цю роль, на його думку, підходив П. Скоропадський, який, користуючись підтримкою австрійсько-німецької армії, 29 квітня 1918 р. став гетьманом України. У гетьманській державі П. Скоропадського Липинський обіймав посаду посла України у Відні.

Після падіння Гетьманату між Скоропадським і Липинським виникли розбіжності на ґрунті моделі монархізму: чи то європейського, конституційного (як в Англії), чи то східного, деспотичного (як у Росії). Гетьман схилявся до східної моделі, яку Липинський вважав не прийнятною для української держави.

Консерватизм у розумінні Липинського являє собою утвердження серед громадян України організованих сил авторитету, дисципліни, правопорядку, політичної культури, здатних приборкати анархію і свавілля, і, нарешті, релігійний етнос – основа становлення морального порядку, без якого неможливо сформувати націю, збудувати державу.

Він схилявся до думки, що кожний народ в своїй історії мусить пройти період монархії. Це має бути трудова, правова й спадкова (дідична) монархія на чолі з гетьманом. Ідея монархії має виступати консолідуючим чинником українського суспільства, вона повинна відповідати державницькій традиції, започаткованій ще Б. Хмельницьким. Висновок на користь такої монархії В. Липинський зробив на основі аналізу виокремлених ним трьох основних форм і методів державного правління: демократії з республікою; охлократії з диктатурою; класократії з правовою – «законом обмеженою і законом обмежуючою» – монархією.

Вчений стверджував, що устрій класократії відзначається рівновагою між владою і свободою, між консерватизмом і прогресом. У цій системі громадянство наділено свободою економічної, культурної і політичної самодіяльності. Суспільство класово диференційоване, а верхні групи всіх класів входять до загальнонаціональної провідної верстви. Основний стрижень провідної верстви становлять люди породи «войовників – продуцентів», які у минулому були хліборобами, а згодом перетворилися на робітничо-індустріальну аристократію.

Саме еліта (аристократія) має виступити провідником і організатором нації. На його думку, кожна верства має власну еліту. Еліта являє собою «організацію сильної і авторитетної групи, навколо якої могла б об'єднатись (як колись у варязько-князівській чи шляхетсько-козацькій добі) і політично організуватись українська нація. Без теоретичного і практичного розв'язання цієї проблеми ніякі, навіть

найкращі орієнтації не допоможуть українцям стати нацією і державою» [6, с. 28].

В. Липинський підкреслював, що аристократія – це активна меншість, а не пасивна більшість. Це єдина «реальна, національно і державно творча сила України» [7, с. 25–26]. Він зауважував, що аристократія завжди повинна поновлюватися, інтегруючись з іншими соціальними верствами, що становлять монархічну державу. Формування аристократії забезпечують представництво у її складі всіх суспільних класів і станів: промислового (фабриканти, інженери, робітники), хліборобського (поміщики, селяни, сільськогосподарські робітники), купецького і фінансового (всі, хто живе з обміну продуктами), комунікаційного (залізничники, водії), інтелігенції.

У своїх працях Липинський обґрунтовував ідеї активної участі української шляхти (аристократії) в політичному та національному відродженні української держави, адже сам належав до старовинного роду українсько-польської шляхти. Аристократію він називав джерелом консервативної влади, яка старша за саму владу, «оперта на традицію, а не фізичну силу чи бунт», на «свідомість Землі, а не Орди» [3, с. 72].

Повертаючись до форм і методів державного правління, зауважимо, що Липинський надає перевагу класократії як спадковій конституційній монархії, при якій допускаються свобода критики та опозиція, де наявність опозиції не призводить до революційних змін, оскільки опозиція діє в рамках традиційного правопорядку.

Класократія як спосіб організації державної влади, на думку В. Липинського, забезпечує єдність нації та буржуазний парламентаризм, соціалізм і націоналізм. Перший роз'єднує націю за партійною ознакою, другий – за класовою, а третій – за етнічною [8].

Для такої форми як демократія, стверджує мислитель, характерним є порушення рівноваги між свободою і владою на користь першої. При демократії розхитуються підвалини правопорядку та дисципліни. Державна влада стає знаряддям приватних інтересів. Влада, зазначав він, спочиває в руках багатіїв. Вчений наводить такі приклади демократії: римська республіка доби занепаду, Франція Третьої Республіки, польська шляхетська Річ Посполита, російська керенщина і українські відповідники [8].

У вступі до своєї праці «Релігія і церква в історії України» В. Липинський пише: «Я думаю, що влада народу мусить бути обмежена точно означеними правами монарха, персоніфікуючого собою цілу націю і цілу державу – так само, як влада монарха мусить бути обмежена точно означеними політичними правами народу» [9].

Охлократія за Липинським являє собою суспільно-політичний лад, при якому меншість творить шляхом організації різнорідних елементів одній верстві, яка необмежено панує над громадянством. Охлократична держава – це деспотична монархія, в якій монарх – самодержавець, вождь – диктатор. Вчений зараховував до таких охлократичних держав старі східні деспотії, європейський «освідчений абсолютизм» XVIII ст., революційній диктатурі у Франції, модерний фашизм та більшовизм.

Він вважав, що ці три типи чергуються з певною послідовністю: так ослаблена надмірним матеріального добробуту класократія вироджується в демократію, яку штовхає до прірви охлократія, для боротьби з якою згуртовується класократія, за якої держава існує для нації.

На підвалинах своєї теоретичної доктрини Липинський будує конкретну українську політичну програму, що базується на таких юридичних та економічних засадах: 1) гарантія недоторканності особи; 2) забезпечення права приватної власності на землю; 3) проведення аграрної реформи; 4) гарантія об'єднання в українській державі всіх українських земель, а в зовнішній політиці – військового та економічного союзу з Росією і Білорусією [6, с. 29].).

Обґрунтовуючи ідею створення незалежної української держави, мислитель на перший план спочатку висував її демократичний характер, вважаючи, що тільки демократія може стати твердою опорою державності. Проте форму державності для України В. Липинський шукав поза демократією, більшовицькою диктатурою та націоналізмом. Найбільш прийнятною для України є згадувана вище конституційна монархія [10].

Дане твердження вчений обґрунтовує виводячи та досліджуючи основні підвалини Української держави, такі як: класократія, територіальний плюралізм, український консерватизм та релігійна етика. Він вважав, що тільки власна держава, збудована українською нацією на своїй етнографічній території, врятує націю від економічного розпаду та кривавої анархії. Лейтмотивом творчості В. Липинського є слова: «Ніхто нам не збудує держави, коли ми самі її собі не збудуємо, і ніхто з нас не зробить нації, коли ми самі нацією не схочемо бути» [8]. Така держава можлива за умови спільної для усіх класів національної культури, спільної оборони своєї території і спільного для усіх права нації на самовизначення [11].

Аби консолідувати та витворити державу, на думку мислителя, слід сконцентрувати владу в руках однієї особи – гетьмана, який сам би міг очолити державну оборону та перебрав би на себе керівництво державною адміністрацією через кабінет міністрів. Влада гетьмана мала бути обмежена двома законодавчими палатами. Нижню палату представляли б з'їзд Рад поодиноких земель, а вищу палату – Трудова рада державна [11].

В. Липинський дає своє визначення і поняттю української нації. «Зрештою, – пише він, – як нема чистокровних американців – нема чистокровних українців. Колонія єсть колонія: осідок людей різних племен, рас і вір. Українцем єсть всякий, хто хоче, щоб Україна перестала бути колонією; щоб з різних її племен, рас і вір повстала одна держава українська. А творцем України є той, хто в святе діло унезалежнення української колонії приносить все найкраще, що єсть у ньому: в тій культурі, з якої він до українства прийшов». І далі: «Нація – це реалізація хотіння до буття нацією. Коли нема хотіння, виявленого в формі ідеї, – нема нації. Але так само нема нації, коли це хотіння не реалізується в матеріальних формах держави» [12].

Мислитель зазначає, що нація має прямувати чи вгору, тобто розвиватися, чи прямувати донизу, тобто деградувати. Вибір шляху залежить від керівництва нацією – організаторів чи руйнівників [12].

Крім того, нація у В. Липинського виступає не як етнічна, а як політична спільність, що включає в себе усіх громадян держави, незалежно від їхньої етнічної приналежності. Всі нації, які не витворили держав, він поділяє на поневолені нації та недержавні нації [13, с. 57].

У праці «Листи до братів-хліборобів. Про ідею і організацію українського монархізму» [2] вчений доводить, що різниця між націями поневоленими і недержавними є незначною на перший погляд, проте ця різниця суттєва. На поневолені нації тисне зовнішня сила, що підкоряє їх собі, однак ці нації весь час прагнуть звільнитися від чужоземного гніту. Недержавні ж нації самі запрошують чужоземну владу. Ось чому мислитель зараховував українців не до поневолених, а до бездержавних націй, які сприймають своє становище як нормальне, бо вважають ту зовнішню силу, що керує ними, своєю рідною (оскільки частина українців відчують себе не окремою нацією, а частиною певної великої єдності – «руського» або «слав'янського» народу) [14, с. 32].

Липинський був переконаний у тому, що російська орієнтація, в формі заведення в Україні російської державності, не допоможе нашому національному об'єднанню, тому вона для нас, хліборобів, не годиться. Проте він наголошував, що географічне положення України, спільне історичне минуле, спільні економічні інтереси вимагають, щоб ми з Росією та Білорусією, як зовсім окрема та суверенна Українська національна держава, утворили тісний мілітарний та економічний союз. Ми разом маємо шукати собі союзників у Європі [10].

Також мислитель наголошував, що релігійна єдність є важливою для формування української нації. На його думку, лише християнська етика спроможна створити моральний клімат, необхідний для державного будівництва [15].

Висновки і перспективи. Отже, монархічні погляди в поєднанні із засадами християнства, етики й консерватизму становлять зміст політичної концепції В. Липинського, концепції, яка лягла в основу державницького, консервативного напрямку в українській політичній та правовій думці. Оскільки держава була вузловим питанням у концепції В. Липинського, то він намагався пояснити роль соціальних верств у політичному житті народів, стверджував, що саме держава має об'єднати мешканців території в органічну цілість. Цей організм як наслідок спільного життя та спільних інтересів породжує колективну свідомість і раціональне бажання суспільного самовираження у формі власної нації. Передумовою цього самовираження є існування держави, оскільки, на думку В. Липинського, ідея бажання, кінцевою метою якого є створення нації, може реалізуватися тільки в матеріальних формах держави. Загалом, В. Липинський – визначний мислитель свого часу. І хоча концепція «трудої монархії» виявилася безперспективною, багато з

його ідей щодо утвердження незалежної Української держави зберегли своє неминуще значення, а його розуміння територіального патріотизму як солідаризацію усіх мешканців України на ґрунті любові до рідної землі, незалежно від етнічного походження, соціально-класової належності, віросповідання є досить актуальним в наш час розбудови незалежної української держави.

Список літератури:

1. Тлумачний словник : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lingvo.ua/uk/Interpret/uk-ru/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%B5%D1%80%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%BC>.
2. Липинський В. Листи до братів-хліборобів. Про ідею і організацію українського монархізму / В. Липинський ; ред. Я. Пеленський. – К. : Київ-Філадельфія, 1995. – 470 с.
3. Липинський В. Хам і Яфет. З приводу десятих роковин 16/29 квітня 1928 р. / В. Липинський // Сучасність. – 1992. – № 6. – С. 63–85.
4. . Липинський В. Покликання «варягів» чи організація хліборобів. Кілька уваг з приводу статті Є. Х. Чикаленка «Де вихід?» / В. Липинський. – Нью-Йорк: Булава, 1954. – С. 25–26.
5. В. Липинський – видатний представник українського консерватизму. Життєвий шлях і громадсько-політична діяльність : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.refine.org.ua/pageid-4744-1.html>
6. Дашкевич Я. Хам чи Яфет. Липинський і українська революція / Я. Дашкевич // Україна: Наука і культура. – К., 1996. – Вип. 29. – С. 28.
7. Лисяк-Рудницький І. Історичні есе : в 2 т. – К. : Основи. –Т. 1. / пер. з англ. М. Бадік, У. Гавришків, Я. Грицак, А. Дешиці, Г. Киван, Е. Панкєєвої, 1994.
8. Консерватизм. В'ячеслав Липинський, Стефан Томашівський, Василь Кучабський : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://npu.edu.ua/e-book/book/html/D/iplp_kspd_Shlahntun_Politologia/2810.html
9. Релігія і церква в історії України. – Філадельфія, 1925 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://shron.chtyvo.org.ua/Lypynskyi_Viacheslav/Relihiia_i_tserkva_v_istorii_Ukrainy_vyd_1925.pdf
10. «Система підвищення кваліфікації викладачів у Польщі та Україні»: System doskonalenia zawodowego nauczycieliw Polsce i na Ukrainie / Pod redakcją Sofii Sokolovej, Magdaleny Gołdzińskiej. – Instytut Innowacji Biznesu. – Kielce, 2013. – 127 с. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kiido.npu.edu.ua/index.php/ua/kursy/dlia-vykladachiv/165-literatura>.
11. Політична думка В'ячеслава Липинського : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.textreferat.com/referat-11423-2.html>
12. Політичні погляди Липинського : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ua-textreferat.com/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96_%D0%BF%D0%BE%D0%B3%D0%BB%D1%8F%D0%B4%D0%B8_%D0%9B%D0%B8%D0%BF%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE
13. Гришко В. В'ячеслав Липинський і його творчість / В. Гришко, М. Базілевський, П. Ковалів. – Нью-Йорк, 1961 (уривки: Хроніка-2000. – Вип. 37–38. – К., 2000). – С. 57.

14. Пеленський Я. В. Липинський – засновник державної школи в укр. історіографії / Я. Пеленський // Укр. іст. ж-л. – 1992. – № 2. – С. 32.

15. Лисяк-Рудницький І. Вячеслав Липинський / І. Лисяк-Рудницький // Сучасність. – 1961. – № 6.

References:

1. Tlumachnyi slovnyk. Available at: <http://www.lingvo.ua/uk/Interpret/uk-ru/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%B5%D1%80%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%BC>

2. Lipynskyi V. (1995) lysty do brativ-khliborobiv. Pro ideu i orhanizatsiu ukrainskoho monarkhizmu/ Redaktor Y.Palenskyi [History teachings of the state and law].Kyiv.: Kyiv-Filadelfia, 470.

3. Lipynskyi V. (1992) Kham I Yafet. Z pryvodu desiatykh rokovyn 16/29 kvitnia1928 r. [History teachings of the state and law]. Syuchasnist.- №6, 63–85.

4. Lipynskyi V. (1954). Poklykannia «variahiv» chy orhanizatsia khliborobiv. Kilka uvah z pryvodu statti Ye.Kh. Chekalenka « De vyxid ?»[History teachings of the state and law]. N-Y: Bulava, 25–26.

5. V Lipynskyi – vydatnyi predstavnyk ukrainskoho konservatyizmu. Zhyttevyi shliakh I hromadsko-politychna dialnist. Available at:<http://www.refine.org.ua/pageid-4744-1.html>

6. Dashkevych Ya. (1996) Kham chy Yaft. Lipinski I ukrainska revoliutsiia. ?»[History teachings of the state and law]. Ukraina: Nauka i kultura. Vup. 29.,Kyiv, 28.

7.І. Lysyak-Rudnytskyi. (1994) Istorychne esse. V 2 t. Tom 1. Per.z anhl M. Badik, William Gavryshkiv, J. Hrycak, a fraction A., G. Cucumis Metuliferus, E. Pankeyevoyi [History of Ukraine] Kyiv: Osnovy, 149–158.

8.Konservatyzm. Vyacheslav Lipynskyi, Stefan Tomaszewski, Basil Kuchabskyi. Available at:http://npu.edu.ua/le-book/book/html/D/iplp_kspd_Shlahtun_Politologia/2810.html

9.«Relihiia i tserkva v istorii Ukrainy» - Philadelphia 1925.Available at: http://shron.chtyvo.org.ua/Lypynskyi_Viacheslav/Relihiia_i_tserkva_v_istorii_Ukrainy_vyd_1925.pdf

10. «SystemapidvyshchenniakvalifikatsiiivkladachivyPolshchitaUkraini»:SystemdoskonaleniazawodowegonauczycieliwPolsceinaUkrainie(2013).Podredakcją SofiiSokolovej, MagdalenyGołdzińskiej. – InstytutInnowacjiBiznesu. – Kielce, 127. Available at: <http://kiido.npu.edu.ua/index.php/ua/kursy/dlia-vykladachiv/165-literatura>

11. Politychna dumka Vyacheslav Lipynskyi. Available at: <http://ua.textreferat.com/referat-11423-2.html>

12. Politychni pohlady Lipynskyi Available at:http://ua-referat.com/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96_%D0%BF%D0%BE%D0%B3%D0%BB%D1%8F%D0%B4%D0%B8_%D0%9B%D0%B8%D0%BF%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE

13. V. Grishko, Bazilevskyy M., P. (2000). Kuznetsov Vyacheslav Lipinski liohotvorchist - NewYork, 1961(uryvkyKhronika-2000).-Vyp. 37 – 38. – Kyiv, 57.

14. Y. Pelensky Lipynskyi – zasnovnykderzhavnoishkolyvukr. istoriohrafii(1992).[HistoryofUkraine].Ukr. ist. Zh-l., №2., 32.

15. І. Lysyak-Rudnytsky (1961). Vyacheslav Lipynskyi[HistoryofUkraine] Suchasnist, №6.

КОНЦЕПЦИЯ «ТРУДОВОЙ МОНАРХИИ» В. ЛИПИНСКОГО

Л.С. Протосавицкая

Аннотация. В статье изложены консервативные взгляды В. Липинского. Проанализированы типы государственного устройства, исследовано место каждой социальной группы общества в развитии монархического государства.

Ключевые слова: консерватизм, монархизм, аристократия, нация.

THE CONCEPT OF «LABOR MONARCHY» V. LYPYNSKYI

L. Protosavitska

Abstract. In the article the conservative views V. Lypynskoho. Analyze the types of government, studied the place of every social stratum of society in the development of the monarchical state.

Key words: conservatism, monarchism, the aristocracy, the nation.

УДК 34.03

КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

І.І. ШЕМЕЛИНЕЦЬ, кандидат юридичних наук, доцент

доцент кафедри теорії та історії держави і права

**Національний університет біоресурсів і природокористування
України**

E-mail: shemelynets@meta.ua

Анотація. Наукова стаття присвячена вирішенню проблеми класифікації видів юридичної відповідальності і розроблення системи критеріїв, за допомогою яких може бути проведена така класифікація.

У статті аналізується сучасний стан нормативного закріплення конкретних видів юридичної відповідальності, виділяються недоліки такого закріплення та наголошується на відсутності єдиних чітко визначених обставин, що провокують виникнення нових її видів.

Підкреслюється необхідність розроблення єдиних теоретичних конструкцій та дефініцій, які б давали можливість повного з'ясування правової природи кожного окремого виду юридичної відповідальності. У цьому контексті доцільно говорити про прийняття окремого

КОНЦЕПЦИЯ «ТРУДОВОЙ МОНАРХИИ» В. ЛИПИНСКОГО

Л.С. Протосавицкая

Аннотация. В статье изложены консервативные взгляды В. Липинского. Проанализированы типы государственного устройства, исследовано место каждой социальной группы общества в развитии монархического государства.

Ключевые слова: консерватизм, монархизм, аристократия, нация.

THE CONCEPT OF «LABOR MONARCHY» V. LYPYNSKYI

L. Protosavitska

Abstract. In the article the conservative views V. Lypynskoho. Analyze the types of government, studied the place of every social stratum of society in the development of the monarchical state.

Key words: conservatism, monarchism, the aristocracy, the nation.

УДК 34.03

КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

І.І. ШЕМЕЛИНЕЦЬ, кандидат юридичних наук, доцент

доцент кафедри теорії та історії держави і права

**Національний університет біоресурсів і природокористування
України**

E-mail: shemelynets@meta.ua

Анотація. Наукова стаття присвячена вирішенню проблеми класифікації видів юридичної відповідальності і розроблення системи критеріїв, за допомогою яких може бути проведена така класифікація.

У статті аналізується сучасний стан нормативного закріплення конкретних видів юридичної відповідальності, виділяються недоліки такого закріплення та наголошується на відсутності єдиних чітко визначених обставин, що провокують виникнення нових її видів.

Підкреслюється необхідність розроблення єдиних теоретичних конструкцій та дефініцій, які б давали можливість повного з'ясування правової природи кожного окремого виду юридичної відповідальності. У цьому контексті доцільно говорити про прийняття окремого

програмного нормативного акта щодо закріплення поняття та системи юридичної відповідальності.

Обґрунтовується теза про те, що в основу класифікації видів юридичної відповідальності має бути покладено конструкцію теорії державного примусу, відсутність чи наявність якого і означатиме вид юридичної відповідальності.

На основі проведено аналізу розроблено пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового закріплення системи юридичної відповідальності.

Ключові слова: *юридична відповідальність, вид юридичної відповідальності, правопорушення, санкція, класифікація юридичної відповідальності.*

Актуальність. Класифікація видів юридичної відповідальності сьогодні залишається однією із найменш досліджених питань у вітчизняній теорії права. В стандартному вигляді в теорії склалося стале уявлення про існування кримінальної, адміністративної, цивільної та дисциплінарної відповідальності. Звичайно, такий перелік видів юридичної відповідальності, що базуються на положеннях нормативно-правових актів, є абсолютно не вичерпним, оскільки система та різноманіття видів юридичної відповідальності постійно знаходяться в динаміці, періодично з'являються нові види, яким притаманні свої, відмінні від інших видів ознаки.

У науковій доктрині до цього часу не розроблено єдиних критеріїв класифікації різновидів юридичної відповідальності та не створено якісної системи, в яку б вміщувались усі види відповідальності, що так чи інакше існують у правовій системі. Відсутність такої системи, ключових критеріїв, необхідних для запровадження та скасування видів юридичної відповідальності, призводить до виникнення таких видів юридичної відповідальності, які інколи відрізняються один від одного лише незначними ознаками. Більшість нових видів юридичної відповідальності не мають достатнього термінологічного апарату, а їх правова природа викликає часом цілком обґрунтовані критичні зауваження з боку науковців та практиків.

Незважаючи на це, нові види юридичної відповідальності виникають періодично, і їх основна мета – це спрощення процедур уже існуючих видів відповідальності або ж їх посилення. Сьогодні можна стверджувати, що окремими видами юридичної відповідальності є лише ті, які мають нормативне закріплення і якісь окремі ознаки, що притаманні саме їм і таким чином відрізняють її від інших видів. У більшості випадків такі види відповідальності вводяться для урізноманітнення засобів державного примусу, тобто, іншими словами, держава шукає шляхи наповнення державного бюджету шляхом встановлення нових видів юридичної відповідальності.

Часом нові види обґрунтовуються суто теоретично, в результаті наукової діяльності вчених, які намагаються доводити існування окремих видів відповідальності, спираючись на методи наукового пізнання.

Науковці намагаються розробляти понятійний апарат в рамках окремих видів юридичної відповідальності, що призводить до виникнення аморфних категорій, в які об'єднуються види, що мають абсолютно різну правову природу. Так чи інакше, можна сміливо стверджувати про існування сьогодні в правовій системі цілої низки різних видів юридичної відповідальності, проте без чіткої системи. Про існування окремих видів юридичної відповідальності часто дізнаємось через закріплення в нормативно-правових актах виду та назви юридичних стягнень чи санкцій, як-то фінансові санкції чи адміністративно-господарські санкції. Разом із тим законодавець не вважає за потрібне визначати поняття цього виду юридичної відповідальності чи поняття цього виду правопорушення, що має бути підставою такої відповідальності.

Все це й обумовлює необхідність наукового дослідження класифікації видів юридичної відповідальності і на цій основі – вироблення критеріїв, за допомогою яких можлива побудова системи юридичної відповідальності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Наукову основу проблеми класифікації видів юридичної відповідальності становлять праці теоретиків права, які розглядали це питання в рамках загальної теорії права.

Крім цього, значне місце серед наукового доробку у цій сфері мають наукові праці присвячені сутності окремих видів юридичної відповідальності, що проводились В.К. Колпаковим, Д.М. Лук'янцем, А.Й. Іванським, М.І. Іншиним, Н.М. Оніщенко, В.В. Венедіктовим, а останнім часом – С.М. Мельником, О.О. Кикоть, Н.І. Левченко, Є.Ю. Подорожнім.

Проблема розроблення класифікаційних критеріїв для розрізнення та відмежування видів юридичної відповідальності широко досліджується зарубіжними вченими, такими як С.І. Колотиркіна, Р.Л. Липинський, Л.Р. Оганесян, Д.А. Хачатуров та інші. Незважаючи на те, що сутності юридичної відповідальності, її природі, принципам та окремим елементам і ознакам присвячено достатньо наукових праць, проте проблемам класифікації видів юридичної відповідальності уваги приділено дуже мало, що в свою чергу й обумовило написання наукової статті.

Мета дослідження. На основі наукового аналізу виробити критерії класифікації існуючих видів юридичної відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Загальні засади нормативного регулювання юридичної відповідальності та поділ її на види, безумовно, доцільно аналізувати, виходячи в першу чергу із змісту положень Конституції України. Так ст. 61 Основного Закону встановлює, що ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення, а п. 22 ст. 92 підкреслює, що виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них [1].

На перший погляд, складається враження, що у зазначеній нормі Конституції закріплюються вичерпний перелік видів юридичної відповідальності, а саме: цивільно-правова, кримінальна, адміністративна

та дисциплінарна. Проте таке закріплення видів юридичної відповідальності не означає їх вичерпність, про що йдеться і у рішенні Конституційного суду України № 7-рп/2001 від 30 травня 2001 року. Зокрема Суд зазначає, що положення п. 22 частини першої ст. 92 Конституції України треба розуміти так, що ним безпосередньо не встановлюються види юридичної відповідальності.

І дійсно, поряд із зазначеними в Конституції України в нормативно-правових актах закріплюються й інші види правопорушень, що в свою чергу означає існування інших видів юридичної відповідальності. Нормативно закріплені фінансові санкції, адміністративно-господарські стягнення, конституційно-правові санкції, дисциплінарні стягнення, матеріальна відповідальність та інші. Тому справедливо говорити про різноманіття та розгалуженість видів юридичної відповідальності, не обмежуючись положеннями Конституції України.

Так чи інакше, але все розмаїття видів юридичної відповідальності слід розглядати крізь призму систематизації, оскільки вони не можуть існувати хаотично, а мають бути побудовані в рамках чітких критеріїв.

Юридична відповідальність розглядається в науковій теорії як негативна реакція держави на вчинення особою чи групою осіб певних протиправних дій, що полягає у застосуванні до таких осіб санкцій певного виду. Сьогодні достатньо наукових робіт присвячено комплексному дослідженню юридичної відповідальності в цілому [2] та окремих її видів[3; 4–6].

Найбільш якісне визначення цієї категорії, на наш погляд, дає Д.М. Лук'янець, який доходить висновку, що юридична відповідальність – це регламентована правовими нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння фізичних або юридичних осіб (колективних суб'єктів), що можуть мати вираз у недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-правових зобов'язань, нанесенні шкоди або завданні збитків і виражена у застосуванні до осіб, які вчинили такі діяння, засобів впливу, що тягнуть за собою позбавлення особистого, майнового або організаційного характеру [7, с. 5].

Він же, досліджуючи типологію юридичної відповідальності, стверджує, що найбільш логічним буде трактувати юридичну відповідальність як правовідносини, а класифікацію її видів проводити через структуру правовідносин. Правда, відкинувши можливість проведення класифікації через такі складові правовідносин, як об'єкт та суб'єкт, Д.М. Лук'янець виділяє вичерпний перелік видів юридичної відповідальності, спираючись на зміст правовідносин, або на те, в якому порядку реалізується той чи інший вид юридичної відповідальності. У результаті ним наводиться вичерпний, на його думку, перелік видів: конституційна, адміністративна, кримінальна, цивільно-правова, дисциплінарна та матеріальна відповідальність, які можуть поділятися на підвиди. Цікаво, що інші види юридичної відповідальності, зокрема фінансову, транспортну, господарську та інші Д.М. Лук'янець відносить до адміністративної відповідальності, маючи швидше за все на увазі саме спосіб притягнення до відповідальності [7, с. 9]. З приводу цього у

науковців немає єдиної точки зору, а гнучкість адміністративної відповідальності дає можливість говорити про існування окремих її підвидів. Правда, окремі підвиди можуть визначатися, якщо про них йдеться у законодавстві. Так, наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення прямо вказує на те, що відповідальність, яка передбачена Митним кодексом України та кардинально різниться за видом та змістом санкцій, є саме адміністративною, і це в принципі дає можливість говорити про різноманіття адміністративної відповідальності. Що ж стосується фінансової відповідальності, то в більшості випадків законодавець зазначає, що стягнення, зазначені в нормативно-правовому акті, є саме фінансовими санкціями, і їх накладення не здійснюється в порядку, визначеному в Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Фінансова відповідальність сьогодні розглядається як окремий вид, якому притаманні специфічні ознаки і, що найцікавіше, із усіх видів вона розвивається чи не найбільш динамічно. Звичайно, за більшістю ознак, зокрема такої, як публічно-правовий характер, цей вид відповідальності схожий на адміністративну, проте за особливими критеріями її слід виділяти в окремий вид. Сьогодні можна сміливо говорити про те, що фінансова відповідальність має інші підстави, ніж адміністративна, іншу природу санкцій, інший суб'єктний склад, іншу процедуру застосування, ніж це визначено в Кодексі України про адміністративні правопорушення, а отже, є окремим видом.

Дуже цікавою в цьому контексті є судова практика. У рішенні Миколаївського окружного адміністративного суду у справі № 814/2156/16 від 6 лютого 2017 р. зазначається наступне. Суд не може погодитися з поясненнями представника відповідача, що відповідальність, передбачена абз. 1 ч. 2 ст. 265 КЗпПУ та ч. 2 ст. 41 КУпАП, – це різні види відповідальності, а тому на них не розповсюджуються гарантії, передбачені ст. 61 Конституції України, ст. 4 Протоколу №7 Конвенції, з наступних підстав.

По-перше, диспозиції абз. 1 ч. 2 ст. 265 КЗпПУ та ч. 2 ст. 41 КУпАП в частині визначення зазначеного правопорушення абсолютно тотожні: «фактичного допуску працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту)», які не мають жодної відмінності. По-друге, суб'єкти відповідальності, як за абз. 1 ч. 2 ст. 265 КЗпПУ, так і за ч. 2 ст. 41 КУпАП повністю збігаються, оскільки в обох випадках до відповідальності притягається фізична особа-підприємець. Зокрема, у санкції за ч. 2 ст. 41 КУпАП розмір стягнення для фізичної особи-підприємця визначено окремо від стягнення для посадових осіб підприємств, установ і організацій. По-третє, в обох випадках у санкціях статті передбачено один і той самий вид стягнення: штраф у грошовій формі. Тобто, обидві відповідальності, передбачені абз. 1 ч. 2 ст. 265 КЗпПУ та ч. 2 ст. 41 КУпАП, є за своєю сутністю штрафними (каральними), і жодна з них не має ознаки правовідновленої (компенсаційної) відповідальності. Саме штрафний характер відповідальності, передбаченої абз. 1 ч. 2 ст. 265 КЗпПУ та ч. 2 ст. 41 КУпАП, дає підстави суду ототожнювати ці норми як

один вид відповідальності, який відповідно до цілей Конвенції вважається кримінальним. По-четверте, та обставина, що санкції, передбачені абз. 1 ч. 2 ст. 265 КЗпПУ та ч. 2 ст. 41 КУпАП, містяться у різних нормативно-правових актах, та відповідно до національного законодавства не відносяться до кримінального переслідування, не є вирішальним, оскільки важливішими за «тестом Енгеля» є другий та третій критерії. У рішеннях «ОСОБА_7 проти Росії», «Остерлунд проти Фінляндії» ЕСПЛ зазначив, що ст. 4 Протоколу № 7 має розумітися як така, що забороняє переслідування або судовий розгляд щодо правопорушення, якщо воно виникло з ідентичних фактів або фактів, які по суті були однаковими.

Таке рішення суду про віднесення адміністративної та фінансової відповідальності до юридичної відповідальності одного виду створює підґрунтя для вибору окремого виду, що, швидше за все, при такому трактуванні призведе до нівелювання адміністративної відповідальності, оскільки там і стягнення менші, і процедура притягнення до відповідальності складніша.

Як би там не було, це ще раз свідчить про необхідність вироблення критеріїв класифікації видів юридичної відповідальності.

Базуючись на кардинальній відмінності публічного та приватноправового регулювання, слід говорити і про кардинальні відмінності у видах юридичної відповідальності, які застосовуються у публічній чи приватній сфері. Юридична відповідальність у публічній сфері є різновидом державного примусу, негативною реакцією держави на вчинене правопорушення. У приватній сфері юридична відповідальність носить компенсаційний характер і, як правило, не пов'язана з державним примусом. Таким чином, усі види юридичної відповідальності можна поділити на дві великі групи: публічна юридична відповідальність та приватна юридична відповідальність. Основним критерієм у цьому поділі є не сфера відносин, а характер та процедура, притаманна або публічному, або приватному регулюванню, тобто, наявність або відсутність публічного інтересу. До видів публічної юридичної відповідальності слід відносити: конституційну кримінальну та адміністративну, фінансову відповідальність. До приватної – цивільно-правову, господарську, матеріальну та дисциплінарну.

У межах такого поділу необхідно детально виробити критерії співвідношення видів юридичної відповідальності в одній групі. Сьогодні більш-менш розроблено і нормативно закріплено співвідношення між кримінальною та адміністративною відповідальністю, підстави яких відрізняються між собою за ступенем суспільної небезпеки. Натомість, як категорію суспільної небезпеки застосувати до фінансового порушення, і який вона має ступінь суспільної небезпеки порівняно з адміністративним правопорушенням, не зрозуміло. Фінансові санкції сьогодні встановлені в такому розмірі, що інколи перевищують розмір кримінально-правових.

Торкаючись питання про уніфікацію видів юридичної відповідальності, напевно, слід говорити про перспективи перегляду правової природи адміністративної відповідальності. Усі види стягнень,

що накладаються адміністративними органами в межах фінансової, бюджетної, податкової та інших видів відповідальності, так чи інакше носять адміністративний характер, і за умови модернізації адміністративної відповідальності стануть її частиною. По суті, якщо переглянути зміст адміністративної відповідальності в напрямі запровадження відповідальності юридичних осіб, урізноманітнення адміністративних стягнень, потреба в існуванні спеціальних видів просто відпаде, а ми отримаємо можливість говорити, наприклад, не про бюджетну чи фінансову відповідальність, а про адміністративну відповідальність у бюджетній чи фінансовій сфері. Тому підтримується позиція, згідно з якою фінансова та адміністративно-господарська мають з часом стати різновидами адміністративної.

Те ж саме стосується уніфікації цивільної, господарської та, можливо, і матеріальної відповідальності. Усі ці види різняться між собою не характером, а суб'єктним складом та процедурою застосування. Проте за змістом вони майже ідентичні.

Із загального поділу юридичної відповідальності на публічну та приватну впливає ще один критерій, за допомогою якого можна провести класифікацію видів юридичної відповідальності – це критерій наявності договірних зобов'язань. У цьому контексті можна виділити дві групи – відповідальність за порушення законодавства та відповідальність за порушення договірних зобов'язань. З цього приводу професор В.К. Колпаков зазначає, що у разі порушення договірних зобов'язань відповідальність у такому випадку повинна бути цивільно-правовою, а не адміністративною за умови, що у цьому випадку не порушуються публічні інтереси [8, с. 88].

В літературі зустрічаються й інші підходи до класифікації видів юридичної відповідальності. Автори підручника «Теорія держави і права України» пропонують класифікувати юридичну відповідальність за змістом санкцій та за формою здійснення. Зокрема, вони стверджують, що за змістом санкцій, що застосовуються за вчинене правопорушення, розрізняють штрафну та правопоновлюючу відповідальність. Штрафна (каральна) відповідальність настає за вчинення злочинів, адміністративних та дисциплінарних проступків. Вона має відносно визначений характер, оскільки штрафні санкції, як правило, передбачають нижчу межу покарання, а також призначаються з урахуванням обставин вчинення правопорушення, особи правопорушника, мотивів, засобів та наслідків порушення норми; засоби покарання призначаються спеціальними органами держави чи посадовими особами; передбачає більш жорсткі міри покарання, що призначаються за правилом покриття більш суворим покаранням менш суворого; передбачає чітку професіональну форму реалізації, що закріплюється нормативно; забезпечує покарання правопорушника і має примусовий характер.

Правопоновлююча відповідальність настає відповідно до норм цивільного права. Вона має абсолютно визначений характер, що зумовлюється можливістю чітко визначити розмір спричинених збитків без

урахування особливостей обставин правопорушення; забезпечує можливість відшкодування спричинених збитків чи виконання покладених обов'язків добровільно без втручання держави; передбачає застосування всіх встановлених засобів впливу і більш суворі із них не перекривають менш суворі, як у штрафній відповідальності; може здійснюватись поза процесуальною формою, якщо не потребує примусового виконання; може застосовуватись на будь-якій стадії відповідальності.

За формою здійснення розрізняють: судову відповідальність, що призначається органами правосуддя в результаті розгляду ними певної справи; адміністративну, що покладається спеціальними органами за порушення порядку управління [9]. Інші автори проводять класифікацію, спираючись на загальну природу юридичної відповідальності [10, с. 298].

Висновки та перспективи. Таким чином, для якісного застосування кожного законодавчо визначеного виду юридичної відповідальності необхідно детально з'ясувати їх правову природу і на основі цього провести класифікацію видів юридичної відповідальності. Класифікацію видів юридичної відповідальності слід здійснювати, виходячи з теорії публічного інтересу, оскільки його наявність чи відсутність обумовлює вибір конкретного виду відповідальності. Важливим аспектом, який має значення для проведення класифікації, є наявність договірних зобов'язань. Сьогодні, з метою вироблення єдиних критеріїв існування юридичної відповідальності, назріла необхідність прийняття єдиного нормативно-правового акта, який міг би закріпити вичерпний перелік видів юридичної відповідальності, їх співвідношення між собою, вироблення єдиного понятійного апарату тощо. Таким нормативно-правовим актом може стати Закон України «Про юридичну відповідальність», який міститиме теоретичні конструкції побудови системи юридичної відповідальності в Україні.

Список літератури:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 14.
2. Інститут юридичної відповідальності у демократичних правових системах [Текст] / Н. М. Оніщенко [та ін.] ; заг. ред. Н. М. Оніщенко ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Юридична думка, 2009. – 216 с.
3. Іванський А.Й. Фінансова-правова відповідальність в сучасній Україні: теоретичне дослідження [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Іванський Андрій Йосипович; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2009. – 36 с.
4. Кикоть О.О. Господарсько-правова відповідальність як вид юридичної відповідальності [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 / Кикоть Олена Олександрівна ; Нац. акад. прав. наук України, НДІ приват. права і підприємництва ім. Ф. Г. Бурчака. – К., 2013. – 20 с.
5. Мельник С.М. Типологія юридичної відповідальності за адміністративним правом України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Мельник Сергій Миколайович ; Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. – Х., 2015. – 18 с.

6. Усенко В.Ф. Правові проблеми застосування ст. 41 Кодексу України про адміністративні правопорушення / В.Ф. Усенко, І.І. Шемелинець // Юридична Україна. – 2010. – №3. – С. 46–51.

7. Лук'янець Д.М. Типологія юридичної відповідальності [Текст] / Дмитро Миколайович Лук'янець // Юридична Україна. – 2004. – № 3. – С. 4–10.

8. Колпаков В. К. Кодекс України про адміністративні правопорушення: пошук нової парадигми / В. К. Колпаков // Право України. – 2004. – № 7. – С. 85–89.

9. Теорія держави і права. Академічний курс [Текст] : підруч. / [О. В. Зайчук та ін. ; відп. ред. О. В. Зайчук О. В.]. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 685 с.

10. Теорія держави і права [Текст] : навч. посіб. / В. О. Качур; Національний університет біоресурсів і природокористування України. – К. : ЦП «Компринт», 2014. – 328 с.

References:

1. The Constitution of Ukraine adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine June 28, 1996 // Supreme Council (VVR), 1996, N 30, Art. 14

2. Onishchenko N. ed. (2009). Instytut jurydychnoji vidpovidal'nosti v demotachnych pravovych systemach. [Institute of legal responsibility in democratic legal systems]. NAS of Ukraine, Institute of State and Law. Koretsky. – K.: Legal opinion, 216.

3. Iwanski A. (2009). Finansovo-pravova vidpovidal'nist v suchasniy Ukraini: teoretychne doslidjenja [The financial liability in contemporary Ukraine: theoretical research]. National Academy of Law. Odessa. – 36 s.

4. Kikot E. (2013). Gospodarsko-pravova vidpovidal'nist yak vyd jurydychnoji vidpovidal'nosti [Economic and legal responsibility as a kind of legal responsibility]. Nat. Acad. rights. Sciences of Ukraine, Institute private. Law and Enterprise them. FG Burchak. – K. – 20 s.

5. Melnik S. (2015). Typologija jurydychnoji vidpovidalnosti za administratyvnyy pravom Ukrainy [Types of legal liability for administrative law of Ukraine]. Kharkiv. nat. University of them. Karazin. Kharkiv. – 18 s.

6. Usenko V.F., Shemelynets I.I. (2010) Pravovi problem zastosuвання stat' 41 Kodeksu Ukrainy pro administratyvni pravoporuchenja [Legal problems st.41 application of the Code of Ukraine on Administrative Offences]. Law of Ukraine, 3, 46–51.

7. Lukyanets D.M. (2004) Typologija jurigichnoji vidpovidal'nosti [Types of legal liability], Legal Ukraine, 3, 4–10.

8. Kolpakov V. (2004) Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporuchenja: poshuk novoji paradigm [Code of Ukraine on Administrative Offences: search for a new paradigm]. Law of Ukraine, 7, 85–89.

9. Zaychuk A. ed. (2006). Teorija dergavy i prava. Akademichnyi kurs [Theory of State and Law. Academic course]. – Kyiv: Inter Yurinkom, 685.

10. Kachur V. (2014). Teorija dergavy i prava [The theory of state and law]. Komprynt, 328.

КЛАССИФИКАЦИЯ ВИДОВ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

И.И. Шемелинец

Аннотация. Научная статья посвящена решению проблемы классификации видов юридической ответственности и разработки системы критериев, с помощью которых может быть проведена такая классификация.

В статье анализируется современное состояние нормативного закрепления конкретных видов юридической ответственности, выделяются недостатки такого закрепления и отмечается отсутствие единых четко определенных обстоятельств, провоцирующих возникновение новых ее видов.

Подчеркивается необходимость разработки единых теоретических конструкций и дефиниций, которые бы давали возможность полного выяснения правовой природы каждого отдельного вида юридической ответственности. В этом контексте целесообразно говорить о принятии отдельного программного нормативного акта по закреплению понятия и системы юридической ответственности.

Обосновывается тезис о том, что в основу классификации видов юридической ответственности должна быть положена конструкция теории государственного принуждения, отсутствие или наличие которого и будет означать вид юридической ответственности.

На основе проведения анализа разработаны предложения по совершенствованию нормативно-правового закрепления системы юридической ответственности.

Ключевые слова: юридическая ответственность, вид юридической ответственности, правонарушения, санкция, классификация юридической ответственности.

CLASSIFICATION OF LEGAL LIABILITY: THEORETICAL ASPECTS

I. Shemelynets

Abstract. The scientific article is devoted to the problem of classification of legal liability and the development of criteria by which can be carried out such classification.

The article analyzes the current state of regulatory consolidation of specific types of legal liability, highlighted disadvantages of such consolidation and emphasized the absence of a single well-defined circumstances that provoke the emergence of its new species.

The necessity of developing common definitions and theoretical constructs that have made it possible to fully clarify the legal nature of each type of legal liability. In this context, it is advisable to speak about the adoption of a separate regulation to unify the concept and system of legal liability.

Substantiated the thesis that the basis for the classification of legal liability should be assigned the design theory of state coercion, absence or presence of which mean the kind of legal liability.

Based on the analysis developed proposals to improve the regulatory consolidation system of legal liability.

Key words: legal liability, the type of legal liability, offense, sanction, classification of legal liability.

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО

УДК: 242.9: 347. (77+78)

МЕТОД ЯК ОДИН ІЗ ЕЛЕМЕНТІВ ЗМІСТУ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

О. П. СВІТЛИЧНИЙ, доктор юридичних наук, доцент
*Національний університет біоресурсів і природокористування
України*

Анотація. *Стаття присвячена окремим методам управлінської діяльності у сфері охорони прав інтелектуальною власністю. На підставі аналізу управлінської діяльності розкрито характерні риси методів публічного управління у сфері інтелектуальної власності.*

Ключові слова: *управлінська діяльність, методи публічного управління, методи управління інтелектуальною власністю.*

Актуальність. Охорона прав інтелектуальної власності є одним із пріоритетних завдань держави і покладає на органи публічного управління забезпечити належну охорону й захист власників та законних володільців об'єктів прав інтелектуальної власності.

Серед органів публічної влади важливе місце в інституті охорони та захисту прав інтелектуальної власності посідають органи виконавчої влади, що здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Від результатів управлінської діяльності цих органів залежить стан охорони прав інтелектуальної власності. Саме ці органи виступають основним суб'єктом правової охорони та захисту результатів інтелектуальної творчої діяльності [1, с. 58].

В умовах побудови демократичної, правової держави в останній час у наукових доробках нерідко, а в деяких випадках і справедливо критикують роль адміністративного права в управлінській діяльності, запроваджуючи зміни щодо послідовної демократизації адміністративного права. У той же час адміністративні методи є об'єктивно необхідними для управління економікою, вони і в подальшому будуть відігравати провідне місце в управлінській діяльності. Саме через тісний зв'язок адміністративного та економічного методів управління реалізується владно-організуючий вплив на керовані об'єкти інтелектуальної власності, а тому економічні методи не зможуть бути реалізовані в управлінській діяльності без методів адміністративно-правового регулювання.

Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, є носієм владно-управлінського

характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчорозпорядчої діяльності. Тому органи державної виконавчої влади наділяються необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу [2, с. 73].

Питання щодо основних елементів змісту управлінської діяльності в юридичній науці досліджувалися багатьма вченими-адміністративістами, серед яких хочеться назвати: В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, Ю. П. Битяка, Р.А. Калюжного, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, В. І. Курила та ін. Проте питання дослідження методу управлінської діяльності охорони прав інтелектуальною власністю раніше не були предметом наукових розвідок.

Метою дослідження є розкриття змісту окремих методів управлінської діяльності у сфері охорони прав інтелектуальною власністю.

Виклад основного матеріалу. В юридичній науці відсутній єдиний погляд щодо основних елементів змісту управлінської діяльності, проте, незважаючи на відсутність єдності наукових думок, слід погодитися, що до основних елементів змісту управлінської діяльності належать: цілі, завдання, функції та методи. Стосовно кожного з цих елементів у науковій літературі висловлено неоднозначні погляди [3, с. 256].

Аналіз практичної діяльності органів публічного управління інтелектуальною власністю свідчить, що під впливом змін у системі виконавчої влади, тобто правовому статусі багатьох керованих об'єктів, поступово змінюється розуміння методів державного управління, в тому числі і в публічному управлінні охорони прав інтелектуальною власністю. Перехід до ринкової економіки має вагомий вплив на сучасне управління інтелектуальною власністю і виявляється не тільки у формі владно-управлінського впливу, скільки у формах регулювання, до яких належать ліцензування, надання адміністративних послуг у сфері інтелектуальної власності тощо. Тому наукове теоретико-методологічне опрацювання методів, розуміння їх впливу на результати управлінського рішення у сфері охорони прав інтелектуальної власності є актуальним.

В юридичній науці виділяють такі види адміністративних методів, як: переконання, заохочення, нагляду, регулювання, примусу та інші. Проте в системі методів органів державного управління центральне місце посідають методи переконання й примусу. Переконання в управлінській діяльності інтелектуальною власністю є основним методом діяльності держави. Основними формами переконання держави в управлінській діяльності є систематична правова роз'яснювальна робота з формування суспільної свідомості, переконання громадян в обґрунтованості й необхідності охорони та захисту особистих немайнових та майнових прав суб'єктів права інтелектуальною власністю на належні їм об'єкти права інтелектуальної власності. Розробка та впровадження рекомендацій з організації й удосконалення обґрунтованих роз'яснювальних і заохочувальних методів повинні бути спрямовані на формування у

громадян розуміння необхідності охорони результатів інтелектуальної творчої діяльності. Вказаний принцип найшов своє відображення в Конституції України.

Сучасне державне управління економікою виявляється не стільки у формі прямого командного впливу, скільки у формах регулювання. Подібне регулювання застосовується і до охорони прав інтелектуальної власності. Саме в цій сфері суспільних відносин метод переконання повинен мати визначальний напрям управлінської діяльності. Не заперечуючи значимість соціальних та інших методів управлінської діяльності, які повинні бути орієнтовані безпосередньо на прийняття управлінських рішень, слід підкреслити, що на сьогодні в управлінській діяльності інтелектуальною власністю вагоме значення мають адміністративні та економічні методи державного управління. Саме за допомогою адміністративного методу, який базується на державній владі, здійснюється імперативний характер в публічному управлінні інтелектуальною власністю. Наприклад, Кабінет Міністрів України у межах своєї компетенції приймає управлінське рішення, яке є юридично обов'язкове для об'єкта управління – ДСІВ) України, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері інтелектуальної власності. У свою чергу, ДСІВ має право давати обов'язкові для виконання вказівки безпосередньо структурним підрозділам та їх посадовим особам, що входять до структури цього органу виконавчої влади.

При цьому адміністративні методи в управлінській діяльності інтелектуальною власністю є досить різноманітними. Це вимога припинення окремих дій, наприклад, при незаконному використанні об'єкта права інтелектуальної власності (ст. 51–2 КУпАП), або мати доступ до приміщень та до документів з метою виконання контрольних функцій, у разі виявлення порушення прав інтелектуальної власності, вилучати документи стосовно цього порушення, опечатувати та/або вилучати диски для лазерних систем зчитування, матриць, вироблені з порушенням вимог Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування» [4] тощо.

Отже, за допомогою адміністративного методу здійснюється безпосередній і цілеспрямований вплив органів публічного управління, їх посадових осіб на підпорядковані об'єкти управління, що не виключає застосування методу адміністративного примусу.

При цьому необхідно враховувати таке: «відмінності, що існують між галузевими нормами і тими, які складаються під їх впливом, ступенем суспільної небезпеки галузевих деліктів, зумовили розбіжності в характері й особливостях державних примусових заходів залежно від тієї чи іншої правової галузі. Внаслідок перелічених обставин, види державного примусу прийнято розглядати як явища, похідні від існуючих галузей

права і властиві цим галузям правопорушення, і диференціювати згідно з існуючими правовими галузями» [5, с. 193].

Ми погоджуємося з думкою, що адміністративні та економічні методи управління є вираженням свідомого використання державою об'єктивних економічних законів і мають єдині економічні цілі. У цьому значенні економічні методи, як і адміністративні, є методами централізованого управління економікою [3, с. 297].

В умовах ринкової економіки економічний метод управління полягає у свідому використанні всієї системи економіко-правових законів, оскільки інтелектуальна власність має двоїстий характер і розкривається в єдності економічних і юридичних відносин. У рамках економіко-правового підходу інтелектуальна власність розглядається як відносини з приводу володіння, розпорядження та використання результатів інтелектуальної творчої діяльності. Економічний зміст відносин володіння, розпорядження та використання результатів інтелектуальної творчої діяльності проявляється в певних діях суб'єктів права інтелектуальної власності, мета яких є отримання економічної вигоди від об'єктів права інтелектуальної власності.

Таким чином, здійснений аналіз дає підстави вважати, що категорія методу публічного управління в концентрованій формі відображає взаємозв'язок керуючих і керованих підсистем, де керуючий суб'єкт управління здійснює управлінський вплив на керований об'єкт. Внаслідок значного різноманіття суб'єктів виконавчої влади й об'єктів, що перебувають під їх впливом, методи управління досить різноманітні. Для методів публічного управління інтелектуальною власністю характерними є такі риси:

1) здійснюються в межах повноважень суб'єкта державного управління. Зокрема, повноваження ДСІВ закріплені в «Положенні про Державну службу інтелектуальної власності України», згідно з яким ДСІВ організовує в установленому порядку проведення експертизи заявок на об'єкти права інтелектуальної власності, видає патенти/свідоцтва на об'єкти права інтелектуальної власності; здійснює державну реєстрацію об'єктів права інтелектуальної власності, проводить реєстрацію договорів про передачу прав на об'єкти права інтелектуальної власності, що охороняються на території України, ліцензійних договорів; визначає уповноважені заклади для проведення експертизи заявок на об'єкти права інтелектуальної власності та доручає їм проведення такої експертизи тощо;

2) використовуються суб'єктами державного управління, їх посадовими особами як засоби реалізації закріпленої за ними компетенції і безпосередньо виражають повноваження державно-владного характеру;

3) виражають управлінський вплив органів виконавчої влади та інших суб'єктів державного управління на відповідні керовані об'єкти (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України на Державну службу інтелектуальної власності України, чи/або Державна служба

інтелектуальної власності України на ДП «Український інститут промислової власності»;

4) здійснюються у взаємозв'язках між суб'єктами і об'єктами публічного управління (між Державною службою інтелектуальної власності України та ДП «Український інститут промислової власності»);

5) завжди мають своїм адресатам відповідні керовані об'єкти (індивідуальні або колективні);

6) забезпечують порядок в публічному управлінні;

7) залежать від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; Державна служба інтелектуальної власності України тощо), від особливостей керованого об'єкта, індивідуального або колективного.

Висновки. Будучи правильно поєднані, методи управлінської діяльності створюють взаємопов'язану систему способів впливу, за допомогою яких суб'єкт публічного управління у сфері охорони прав інтелектуальної власності здійснює управлінський вплив на об'єкт шляхом використання адміністративно-правових форм управління. Методи публічного управління інтелектуальною власністю є способи практичного здійснення органами виконавчої влади та їх посадовими особами владно-організуючого впливу на керовані об'єкти відповідно до наданих їм повноважень. Водночас для найповнішого розкриття природи і характеру діяльності сучасної держави в управлінській діяльності інтелектуальною власністю необхідним є дослідження аналізу управлінських функцій, які нададуть змогу виконати поставлені цілі і завдання управлінської діяльності. Звідси робимо висновок, що характер завдань, пов'язаних із публічним управлінням у сфері охорони прав інтелектуальної власності, впливає на зміст управлінських функцій.

Список літератури:

1. Світличний О. П. Право інтелектуальної власності : підруч. – 2 вид., змін. і доп. / О. П. Світличний. – К. : НУБіП України, 2016. – 355 с.
2. Світличний О. П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування : моногр. / О. П. Світличний. – Донецьк : Державне вид-во «Донбас», 2011. – 410 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – Т. 1: Загальна частина. – 592 с.
4. Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування : Закон України від 17 січня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 17. – Ст. 121.
5. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. / В. К. Колпаков – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

References:

1. Svitlychnyi, O.P. (2016). Pravo intelektualnoi vlasnosti [Intellectual property rights]. Kyiv, Ukraine: NULES of Ukraine, 355.

2. Svitlychnyi, O. P. (2011). Administratyvni pravovidnosyny u sferi zemelnykh resursiv Ukrayiny: problem teorii ta praktyky pravozastosuvannya [The administrative relationship in Land Resources of Ukraine: problems of theory and practice of law]. Donetsk: State Publishing House «Donbass», 410.

3. Averianov, V. B. (2007). Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: pidruch.: Zahalna chastyna [Administrative Law of Ukraine]. Kyiv: TOV «Vydavnytstvo «Yurydychna dumka», 592.

4. Law of Ukraine of January 17, 2002 «On peculiarities of state regulation of business entities associated with the production, export, import of disks for laser reading systems». Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy [Supreme Council of Ukraine](2002), 17, 121.

5. Kolpakov, V. K., Kuzmenko, O. V. (1999). Administratyvne pravo Ukrainy: Pidruchnyk [Administrative Law Ukraine]. K. : Yurinkom Inter, 1999, 736.

МЕТОД КАК ОДИН ИЗ ЭЛЕМЕНТОВ СОДЕРЖАНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

А. П. Светличный

Аннотация. Статья посвящена отдельным методам управленческой деятельности в сфере охраны прав интеллектуальной собственности. На основании анализа управленческой деятельности раскрыты характерные черты методов публичного управления в сфере интеллектуальной собственности.

Ключевые слова: управленческая деятельность, методы публичного управления, методы управления интеллектуальной собственностью.

METHOD AS PART OF THE CONTENT OF THE MANAGERIAL ACTIVITIES IN THE FIELD OF INTELLECTUAL PROPERTY

A. Svetlichnyj

Abstract. The article is devoted to individual methods of administrative activity in the sphere of protection of rights to intellectual property. Based on the analysis of management activities disclosed characteristic features of the method so public control in the sphere of intellectual property.

Key words: management activities, methods, public management, management of intellectual property.

ДО ПИТАННЯ ВИНИКНЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА НОВОСТВОРЕНЕ МАЙНО

І. В. ГОРІСЛАВСЬКА, кандидат юридичних наук, доцент
**Національний університет біоресурсів і природокористування
України**

E-mail: gorislavska@mail.ru

Анотація. У статті на основі теоретично-правових джерел досліджується питання виникнення права власності на новостворене майно. Розкрито зміст договорів, на підставі яких набувається право власності. Аналізується національне законодавство, що утворює основу для державної реєстрації речових прав. Проаналізовано окремі проблемні питання такої категорії, як «системна папка забудовника». Запропоновано окремі положення щодо удосконалення законодавства у сфері державної реєстрації речових прав.

Ключові слова: право власності, право власності на новостворене майно, державна реєстрація речових прав, інвестиційний договір, договір за участю фонду операцій з нерухомістю.

Актуальність. Право власності є не тільки найбільш широким, а й найбільш стійким речовим правом, являючи собою основну юридичну передумову і результат нормального майнового обороту. Особливе значення в умовах сучасної економіки набуває правовий механізм, що забезпечує гарантії стабільності відносин власності і захист прав власників. Питання щодо зареєстрованого права, судового захисту прав власності займають провідне місце серед основних проблем сучасного цивільного обороту.

Недоліки правового регулювання, прогалини і протиріччя в законодавстві про державну реєстрацію прав на нерухомість, помилкові рішення перешкоджають розвитку цивільного обороту, негативно позначаються не тільки на сфері цивільного права, а й на інших сферах суспільно-економічного, політичного життя суспільства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичною основою нашого дослідження є доробки відомих вчених – представників радянської та російської шкіл цивільного та господарського права, таких як К. А. Граве, М. М. Веденін, А. Н. Залетов, С. Л. Ефимов, Л. А. Лунц, В. И. Серебровський, М. Я. Шиминов, а також праці вітчизняних вчених-правників О. В. Дзери, В. І. Борисової, О. О. Бойко, С. В. Гринько, П. Ф. Кулинича, М. В. Шульги та інших, якими проведено аналіз державної реєстрації речових прав на майно в Україні, виявлено проблемні питання та обґрунтовано шляхи їх подолання. Проте новели в законодавстві, що

регулюють встановлення та зміну прав на майно, вимагають нового погляду та аналізу.

Метою цієї статті є дослідження окремих новел правового регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Виклад основного матеріалу. Питання правового регулювання відносин у сфері державної реєстрації права власності та інших речових прав на нерухоме майно, їх визнання з метою належного правового захисту мають важливе значення для розвитку ринкових відносин, основою яких є створення умов для надійного функціонування ринку нерухомого майна та залучення інвестицій в українську економіку. Відповідно до ч. 1 ст. 328 ЦК України право власності набувається на підставах, що не заборонені законом, зокрема із правочинів. Право власності на нову річ, яка виготовлена (створена) особою, набувається нею, якщо інше не встановлено договором або законом. Особа, яка виготовила (створила) річ зі своїх матеріалів на підставі договору, є власником цієї речі [1].

Власником вперше створеної речі стає особа, яка створила цю річ, якщо інше не встановлено законом або договором. Для моменту виникнення права власності на нову нерухому річ встановлено додаткові особливості, що закріплюються в ч. 2 ст. 331 ЦК України. Проте ст. 182 ЦК прямо встановлює, що право власності та інші речові права на нерухомі речі, обмеження цих прав, їх виникнення, перехід та припинення підлягають державній реєстрації і не містить ніяких виключних ситуацій. Право власності на новостворене нерухоме майно (житлові будівлі, споруди тощо) виникає в момент завершення будівництва даного об'єкта. Право власності на нерухоме майно виникає також з моменту прийняття його до експлуатації, якщо законом або договором передбачено прийняття нерухомого майна до експлуатації [2].

Правозастосовна практика знайшла своє відображення у постанові Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами законодавства, що регулює право приватної власності громадян на жилий будинок» [3] щодо виникнення права власності з моменту проведення її державної реєстрації.

Існує також проблема визначення власника недобудованого майна. Відповідно до ч. 3 ст. 331 ЦК України до завершення будівництва (створення майна) особа вважається власником матеріалів, обладнання тощо, які були використані в процесі цього будівництва (створення майна). Об'єкти незавершеного будівництва мають головні ознаки нерухомості – міцний зв'язок із землею та неможливість переміщення без шкоди для об'єкта (споруди). Єдиною перешкодою до введення об'єкта незавершеного будівництва в цивільний обіг, як нерухомості, є складність здійснення державної реєстрації права власності на такі об'єкти.

Відповідно до ч. 3 ст. 331 ЦК України у разі необхідності особа, яка створила річ, може укласти договір щодо об'єкта незавершеного будівництва, право власності на який реєструється органом, що здійснює державну реєстрацію прав на нерухоме майно на підставі документів, що

підтверджують право власності або користування земельною ділянкою для створення об'єкта нерухомого майна, дозволу на виконання будівельних робіт, а також документів, що містять опис об'єкта незавершеного будівництва. Відповідно до Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (далі – Порядок) для державної реєстрації права власності на об'єкт незавершеного будівництва подаються: 1) документ, що посвідчує речове право на земельну ділянку під таким об'єктом (крім випадку, коли речове право на земельну ділянку вже зареєстровано в Державному реєстрі прав); 2) документ, що відповідно до законодавства надає право на виконання будівельних робіт; 3) технічний паспорт на об'єкт незавершеного будівництва. Для державної реєстрації права власності на об'єкт незавершеного будівництва, набутого на підставі договору або з прилюдних торгів, подаються відповідний договір або свідоцтво про придбання майна з прилюдних торгів (аукціонів) чи свідоцтво про придбання майна з прилюдних торгів (аукціонів), якщо прилюдні торги (аукціони) не відбулися [4].

Але законом не визначено, про який договір йдеться та що саме реєструється в реєстрі: об'єкт незавершеного будівництва як нерухомість або майнові права на об'єкт, який буде створено в майбутньому. Не визначено момент реєстрації та суб'єкт права власності. Незрозумілим є також посилення на обов'язкові договірні стосунки та неможливість власника зареєструвати незавершене будівництво за фактом існування. Тобто, існує парадоксальна ситуація, коли власник визнається власником тільки в окремому випадку, наприклад при продажу об'єкта незавершеного будівництва, а захистити право власності не може, оскільки не вважається власником [5].

Для проведення державної реєстрації права власності на нерухоме майно заявником подається відповідна заява у паперовій або електронній формі у випадках, передбачених законодавством, оригінали документів, необхідні для відповідної реєстрації, та документи, що підтверджують сплату адміністративного збору та/або внесення плати за надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Умови, підстави та процедуру проведення відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [6] державної реєстрації права власності на нерухоме майно, об'єкти незавершеного будівництва, перелік документів, необхідних для її проведення, права та обов'язки суб'єктів у сфері державної реєстрації прав, визначає Порядок, сам перелік документів, необхідних для проведення державної реєстрації прав на новозбудований об'єкт нерухомого майна, має технічну назву «системна папка забудовника» та включає документи, визначені у п. 41 Порядку.

Наприклад, серед документів, необхідних для реєстрації права власності на новостворений житловий будинок, є документ, що відповідно до вимог законодавства засвідчує відповідність закінченого будівництвом об'єкта проектній документації, державним будівельним нормам, стандартам і

правилам. Відповідно до п. 2, 3 Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів [7] такими документами можуть бути або зареєстрована декларація про готовність об'єкта до експлуатації, або сертифікат, що видаються Державною архітектурно-будівельною інспекцією, залежно від рівня складності об'єкта. Реєстрація декларації або видача сертифіката чи їх дублікатів здійснюється шляхом внесення даних до реєстру з дотриманням вимог Законів України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та «Про адміністративні послуги».

Проте проблема полягає у незавершеному процесі формування відповідних місцевих органів державного архітектурно-будівельного контролю, а відтак – і у порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. Органам місцевого самоврядування надано право, а не встановлено обов'язок щодо утворення органів державного архітектурно-будівельного контролю, строк або термін реалізації органами місцевого самоврядування зазначено права законодавством України не встановлено.

Однак від початку березня 2017 р. запроваджена нова он-лайн послуга – декларування про готовність об'єкта до експлуатації (об'єкта, що належить до I–III категорії складності) [8].

Перелік документів, що входять до «системної папки забудовника», буде різнитися з урахуванням способу оформлення взаємовідносин між забудовником та інвестором: договір про участь у фонді фінансування будівництва (далі – ФФБ) або договір про придбання сертифікатів фонду операцій з нерухомості (далі – ФОН) (ст. 2 Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» (далі – Закон) [9]; договір за участю корпоративного інвестиційного фонду або пайового інвестиційного фонду (інститути спільного інвестування); правила фонду операцій з нерухомістю; регламент корпоративного інвестиційного фонду або регламент пайового інвестиційного фонду; свідоцтво про внесення інституту спільного інвестування до реєстру інститутів спільного інвестування (п. 64, 65 Порядку). Серед істотних умов договору про участь у ФФБ є: вид ФФБ; порядок передачі довірителем коштів в управління управителю ФФБ; обмеження щодо окремих дій управителя з управління майном; права та обов'язки управителя ФФБ та довірителя; відомості про об'єкт будівництва із зазначенням його місця розташування та технічних характеристик запланована дата (місяць і рік) введення об'єкта будівництва в експлуатацію; відомості про закріплений за довірителем об'єкт інвестування із зазначенням його технічних характеристик; строки та механізм повернення довірителю коштів на його вимогу, розмір платежів, які повинен сплатити при цьому довіритель; відповідальність сторін за невиконання умов договору; порядок взаємодії довірителя та управителя ФФБ у випадку дострокового введення об'єкта будівництва в експлуатацію та інші [9].

Звертає на себе увагу той факт, що відповідно до ч. 3 та ч. 6 ст. 19 Закону довідка про право довірителя на набуття у власність об'єкта

інвестування та акт прийняття-передачі об'єкта інвестування є документами для проведення державної реєстрації права власності. Проте Порядок не вносить їх до переліку документів, необхідних для проведення державної реєстрації права власності на новостворене майно. Також однозначно позитивним є той факт, що відповідно до ст. 19 Закону дії з реєстрації нерухомого майна здійснюються забудовником своїми силами та за свій рахунок через фонд фінансування будівництва чи фонд операцій з нерухомістю. Для уникнення небажаних для інвестора ситуацій та спірних моментів доцільно включити наведені документи до «системної папки забудовника» та доповнити перелік документів, необхідних для державної реєстрації речових прав, що передбачені у Порядку.

Висновки. Потребує уточнення Порядок державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень у частині узгодження переліку документів, необхідних для реєстрації права власності на новостворене майно, шляхом включення Декларації про готовність об'єкта до експлуатації, довідки про право довірителя на набуття у власність об'єкта інвестування та акта прийняття-передачі об'єкта інвестування до складу «системної папки забудовника».

Список літератури:

1. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page6>.
2. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://legalexpert.in.ua/komkodeks/gk/79-gk/692-331.html>. Цитовано за версією сайту на 25.03.2017 року.
3. Про практику застосування судами законодавства, що регулює право приватної власності громадян на житловий будинок : постанова Пленуму Верховного Суду України від 4 жовтня 1991 р. № 7 / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0007700-91>
4. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127 / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-%D0%BF>
5. Лаврова К. М. Питання права власності на новостворену нерухомість / К. М. Лаврова // Актуальні проблеми держави і права. – 2008. – Вип. 38. – С. 294–298: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2008_38_58
6. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 1 липня 2004 р. № 1952-IV / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>
7. Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів : постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 461 / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/461-2011-%D0%BF>
8. Електронні адміністративні послуги : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://e-dabi.gov.ua/> Цитовано за версією сайту на 25.03.2017 року.

9. Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю : Закон України від 19 червня 2003 р. № 978-IV / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/978-15>

References:

1. The law of Ukraine № 435-IV on January 16, 2003 «The Civil Code of Ukraine». Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine: Legislation. Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page6>
2. Scientific and practical commentary Civil Code of Ukraine. Available at: <http://legalexpert.in.ua/komkodeks/gk/79-gk/692-331.html>. Cited according to site 03.25.2017 year.
3. Decree of the Supreme Court of Ukraine № 7 on October 4, 1991 «On the practice of courtso flaw governing the right of citizensto private property house».Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine: Legislation. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0007700-91>
4. Cabinet of Ministers Resolution of Ukraine № 1127 on December 25, 2015 «On State Registration of Rightsto Real Estate and The ir Encumbrances». Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine: Legislation. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-%D0%BF>
5. Lavrova K. M. Pytannia prava vlasnosti na novostvorenu nerukhomist [The issue of ownership of the newly created real estate] / K. M. Lavrova // Actualproblemsof StateandLaw. – 2008. – Issue. 38. – P. 294–298. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2008_38_58
6. The law of Ukraine № 1952-IV of 1 July, 2004 «On State Registration of Rightsto Real Estate and The ir Encumbrances». Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine: Legislation. Availableat: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>
7. Cabinet of Ministers Resolution of Ukraine№ 461 on April 13, 2011 «Amatter of making of the completed construction projects». Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine: Legislation. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/461-2011-%D0%BF>
8. Electronic administrative services. Available at: <https://e-dabi.gov.ua/> / Cited according to site 25.03.2017 year.
9. The law of Ukraine № 978-IV on June 19, 2003 «On the financial and credit mechanism sand management of pro pertyunder construction hous ingand reale state transactions». Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine: Legislation. Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/978-15>.

К ВОПРОСУ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ВНОВЬ СОЗДАННОЕ ИМУЩЕСТВО

И. В. Гориславская

Аннотация. В статье на основании теоретико-правовых источников исследуется вопрос возникновения права собственности на вновь созданное имущество. Раскрыто содержание договоров, на основании которых приобретается право собственности. Анализируется национальное законодательство, которое образует основу для государственной регистрации прав. Проанализированы

отдельные проблемные вопросы такой категории, как «системная папка застройщика». Предложены отдельные положения по совершенствованию законодательства в сфере государственной регистрации прав.

Ключевые слова: право собственности, право собственности на вновь созданное имущество, государственная регистрация прав, инвестиционный договор, договор с участием фонда операций с недвижимостью.

TO THE QUESTION OF OWNERSHIP TO THE NEWLY CREATED PROPERTY

I. Horislavska

Abstract. On the basis of theoretical and legal sources the question of ownership to the new created property. Was disclosed the contents of the contract for which acquired ownership. Analyzed national legislation which forms the basis for state registration of rights. Been analyzed some issues such categories as "a systemic a folder of builder". Was proposed separate provisions for the improvement of legislation in the state registration of rights.

Key words: ownership; ownership of the newly created property; state registration of rights; investment agreement; agreement with the fund real estate transactions.

УДК 346.9

СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАРАХУВАННЯ ЗУСТРІЧНИХ ОДНОРІДНИХ ВИМОГ З ОДНІЄЮ З ОСНОВНИХ КАТЕГОРІЙ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН НЕСПРОМОЖНОСТІ (БАНКРУТСТВА) ВИЗНАННЯМ НЕДІЙСНИМИ ПРАВОЧИНІВ (ДОГОВОРІВ) ТА СПРОСТУВАННЯМ МАЙНОВИХ ДІЙ БОРЖНИКА

Т.М. ЧУБАР, здобувач

Київський університет права НАН України,
суддя Черкаського окружного адміністративного суду

Анотація. Стаття присвячена дослідженню правової природи зарахування зустрічних однорідних вимог, визнання недійсними правочинів (договорів) і спростування майнових дій боржника та їх співвідношенню між собою. Проведено аналіз підстав та основних рис спростування угод і майнових дій в процедурі банкрутства. Розкрито

* Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор Б.М. Поляков

© Т. М. Чубар, 2017

отдельные проблемные вопросы такой категории, как «системная папка застройщика». Предложены отдельные положения по совершенствованию законодательства в сфере государственной регистрации прав.

Ключевые слова: право собственности, право собственности на вновь созданное имущество, государственная регистрация прав, инвестиционный договор, договор с участием фонда операций с недвижимостью.

TO THE QUESTION OF OWNERSHIP TO THE NEWLY CREATED PROPERTY

I. Horislavska

Abstract. On the basis of theoretical and legal sources the question of ownership to the new created property. Was disclosed the contents of the contract for which acquired ownership. Analyzed national legislation which forms the basis for state registration of rights. Been analyzed some issues such categories as "a systemic a folder of builder". Was proposed separate provisions for the improvement of legislation in the state registration of rights.

Key words: ownership; ownership of the newly created property; state registration of rights; investment agreement; agreement with the fund real estate transactions.

УДК 346.9

СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАРАХУВАННЯ ЗУСТРІЧНИХ ОДНОРІДНИХ ВИМОГ З ОДНІЄЮ З ОСНОВНИХ КАТЕГОРІЙ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН НЕСПРОМОЖНОСТІ (БАНКРУТСТВА) ВИЗНАННЯМ НЕДІЙСНИМИ ПРАВОЧИНІВ (ДОГОВОРІВ) ТА СПРОСТУВАННЯМ МАЙНОВИХ ДІЙ БОРЖНИКА

Т.М. ЧУБАР, здобувач

Київський університет права НАН України,
суддя Черкаського окружного адміністративного суду

Анотація. Стаття присвячена дослідженню правової природи зарахування зустрічних однорідних вимог, визнання недійсними правочинів (договорів) і спростування майнових дій боржника та їх співвідношенню між собою. Проведено аналіз підстав та основних рис спростування угод і майнових дій в процедурі банкрутства. Розкрито

* Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор Б.М. Поляков

© Т. М. Чубар, 2017

ознаки зарахування зустрічних однорідних вимог як зобов'язуючого, правоприпиняючого та допоміжного правочину. А також надано відповідь на запитання: чи є зарахування зустрічних однорідних вимог, яке проведено боржником з окремим кредитором відповідно до Цивільного та Господарського кодексів України, але у «підозрілий» період, таким, що суперечить чи не суперечить вимогам Закону про банкрутство.

Ключові слова: зарахування зустрічних однорідних вимог, визнання недійсними правочинів (договорів) та спростування майнових дій боржника, виконання зобов'язання, відносини неспроможності (банкрутства).

Постановка проблеми. Положення Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (далі – Закон про банкрутство) на предмет можливості проведення зарахування зустрічних однорідних вимог (далі – Залік) в процедурі банкрутства виписані настільки «лаконічно», що майже позбавляються практичного сенсу.

Так, відповідно до ч. 8 ст. 45 Закону про банкрутство погашення вимог кредиторів шляхом заліку зустрічних однорідних вимог проводиться за згодою кредитора (кредиторів) у випадках, якщо це не порушує майнові права інших кредиторів.

Відсутність необхідної деталізації елементів правозастосування, що на практиці призводить до повної заборони Заліку в процедурі банкрутства, викликає необхідність проведення комплексного дослідження як сутності Заліку, так і його співвідношення з основними категоріями правового регулювання відносин неспроможності (банкрутства).

Метою цієї статті є аналіз співвідношення зарахування зустрічних однорідних вимог з однією із основних категорій правового регулювання відносин неспроможності (банкрутства) визнанням недійсними правочинів (договорів) та спростуванням майнових дій боржника, адже більшість супротивників застосування Заліку в процедурі банкрутства мотивують свою позицію саме розповсюдженням підстав визнання угод недійсними в процедурі банкрутства на Залік, в результаті проведення якого перед одним кредитором заборгованість погашається повністю та без розстрочень, тоді як інші кредитори отримують, якщо взагалі отримують, скоріше за все лише часткові виплати, та й то із запізненням.

Виклад основного матеріалу. Інститут визнання недійсними правочинів (договорів) та спростування майнових дій боржника в процедурі банкрутства спрямований на усунення майнових наслідків недобросовісних дій боржника зі зменшення своєї ліквідаційної маси шляхом поповнення останньої майном, що вибуло з володіння боржника.

Як зазначав Г.Ф. Шершеневич, право спростування передбачає, що конкурсні кредитори неспроможні отримати повне задоволення з наявного майна боржника. Воно являє собою вимогу, що звернена до третьої

особи, про повернення до конкурсної маси тієї цінності, яку ця особа отримала від боржника за угодою, здійсненою перед оголошенням неспроможності [1, с. 266–267].

Б.М. Поляков виділяє основні риси спростування угод та майнових дій в процедурі банкрутства:

- по-перше, спростування можливе лише з підстав, прямо передбачених Законом про банкрутство;

- по-друге, угода та майнова дія, що спростовується, має відповідати вимогам Цивільного та Господарського кодексів України. У протилежному випадку такого роду правовідносини визнаються недійсними в порядку, передбаченому ч. 4 ст. 10 або ч. 8 ст. 44 Закону про банкрутство;

- по-третє, угода та майнова дія повинні бути вчинені в «підозрілий» період, тобто після порушення справи про банкрутство або протягом року, що передував відкриттю процедури банкрутства. Такий строк не зупиняється, не переривається та не поновлюється;

- по-четверте, угода та майнова дія повинні бути вчинені на шкоду боржнику або кредиторам. Цей фактор є об'єктивним і не залежить від думки кредиторів та боржника;

- по-п'яте, угода та майнова дія не знищуються, а зберігають свою силу після спростування судом [2, с. 172–174].

Отже, ми маємо відповісти на запитання, чи є Залік, який проведений боржником з окремим кредитором відповідно до Цивільного та Господарського кодексів України, але у «підозрілий» період таким, що суперечить чи не суперечить вимогам Закону про банкрутство?

Відповідно до ч. 1 ст. 20 Закону про банкрутство правочини (договори) або майнові дії боржника, які були вчинені боржником після порушення справи про банкрутство або протягом одного року, що передував порушенню справи про банкрутство, можуть бути відповідно визнані недійсними або спростовані господарським судом у межах провадження у справі про банкрутство за заявою арбітражного керуючого або конкурсного кредитора з таких підстав:

- боржник безоплатно здійснив відчуження майна, прийняв на себе зобов'язання без відповідних майнових дій іншої сторони, відмовився від власних майнових вимог;

- боржник виконав майнові зобов'язання раніше встановленого строку;

- боржник до порушення справи про банкрутство взяв на себе зобов'язання, в результаті чого він став неплатоспроможним або виконання його грошових зобов'язань перед іншими кредиторами повністю або частково стало неможливим;

- боржник здійснив відчуження або придбав майно за цінами відповідно нижчими або вищими від ринкових, за умови, що в момент прийняття зобов'язання або внаслідок його виконання майна боржника було (стало) недостатньо для задоволення вимог кредиторів;

- боржник оплатив кредитору або прийняв майно в рахунок виконання грошових вимог у день, коли сума вимог кредиторів боржнику перевищувала вартість майна;

- боржник прийняв на себе заставні зобов'язання для забезпечення виконання грошових вимог.

У разі визнання недійсними правочинів (договорів) або спростування майнових дій боржника на підставах, передбачених ч. 1 ст. 20 Закону про банкрутство, кредитор зобов'язаний повернути в ліквідаційну масу майно, яке він отримав від боржника, а у разі неможливості повернути майно в натурі – відшкодувати його вартість у грошових одиницях за ринковими цінами, що існували на момент здійснення правочину або вчинення майнової дії.

Згідно з вищенаведеною нормою Закону про банкрутство маємо дві форми спростування дій боржника, здійснених на шкоду кредиторам:

- форма визнання недійсними дій боржника, які не підпадають під поняття угоди, та насамперед охоплюються поняттям «виконання зобов'язання»;

- форма визнання недійсними угод (правочинів), здійснених боржником.

Оскільки Залік та виконання є окремими підставами для припинення зобов'язання, дослідженню підлягають саме ті обставини, які відносять до форми визнання недійсними угод (правочинів), здійснених боржником.

Аналогічної думки дотримується і С. Сарбаш, зазначаючи при цьому, що заява про Залік – це дія, спрямована на повне або часткове припинення зобов'язання. Угодами ж визнаються дії громадян та юридичних осіб, спрямовані на встановлення, зміну чи припинення цивільних прав та обов'язків. Кваліфікація Заліку в якості угоди дозволяє застосовувати до нього інститут її недійсності [3, с. 80–91].

Насамперед, з метою визначення обставини, яка б могла бути підставою для визнання Заліку недійсним, слід з'ясувати характерні риси останнього як одностороннього правочину.

Так, згідно зі ст. 202 Цивільного кодексу України правочином є дія особи, спрямована на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків. Правочини можуть бути односторонніми та дво- чи багатосторонніми (договори). Одностороннім правочином є дія однієї сторони, яка може бути представлена однією або кількома особами. Односторонній правочин може створювати обов'язки лише для особи, яка його вчинила. Односторонній правочин може створювати обов'язки для інших осіб лише у випадках, встановлених законом, або за домовленістю з цими особами.

Р.І. Таш'ян пропонує наступну класифікацію односторонніх правочинів, що дає змогу показати їх специфіку та розкрити їхню відмінність від договорів:

- уповноважуючі й зобов'язуючі;
- такі, що потребують і не потребують сприйняття іншими особами;
- правоутворюючі, правозмінюючі й правоприпиняючі;

- основні та допоміжні [4].

Згідно з запропонованою класифікацією Залік взаємних однорідних вимог є правочином: зобов'язуючим; таким, що потребує сприйняття іншою особою; правоприпиняючим та допоміжним.

Розглянемо наведені характеристики більш детально.

Зобов'язуючий правочин тягне покладення обов'язку на іншу особу. При цьому обов'язковою умовою відповідного покладення є наявність у зобов'язуючої особи правомочності, заснованої на правовій нормі або ж правовідношенні, в якому суб'єкт одностороннього волевиявлення вже перебуває з особою, щодо якої він може здійснювати свою односторонню волю [5, с. 330–331]. Заява про Залік як односторонній зобов'язуючий правочин покладає обов'язок на контрагента зобов'язуючої особи припинити зустрічні однорідні вимоги між ними.

Потреба у сприйнятті одностороннього правочину іншою особою пояснюється необхідністю доведення до відома іншої особи відповідного волевиявлення з метою забезпечення прав останньої. Залік як одностороннє волевиявлення також потребує сприйняття адресатом, адже інша особа, якій спрямовується заява про Залік, може протиставити зустрічній вимозі заперечення стосовно характеру, терміну, розміру виконання тощо.

Правоприпиняючими є правочини, які припиняють цивільні/господарські правові відносини. Враховуючи основну правову мету Заліку – припинення зобов'язання, не виникає навіть сумнівів щодо правоприпиняючого характеру Заліку.

Допоміжний правочин вчиняється для реалізації правовідносин, які існують в силу основного правочину. У системі юридичних фактів вони виконують або правозмінючі, або правоприпиняючі функції. Зміст Заліку як допоміжного правочину становить одностороннє волевиявлення, яке спрямоване на припинення вже існуючих зустрічних однорідних зобов'язань.

Таким чином, єдиною підставою для визнання недійсними правочинів, яка підлягає дослідженню на предмет можливості проведення Заліку в процедурі банкрутства, є така: боржник до порушення справи про банкрутство взяв на себе зобов'язання, в результаті чого він став неплатоспроможним або виконання його грошових зобов'язань перед іншими кредиторами повністю або частково стало неможливим.

Однак, як зазначалось вище, кредитор подаючи заяву про Залік покладає обов'язок на боржника припинити існуючі між ними однорідні зустрічні вимоги. Заява про Залік не створює жодних нових зобов'язань, вона спрямована виключно на припинення вже існуючих між кредитором та боржником зустрічних однорідних вимог.

Обов'язок припинити існуючі правові відносини, який спрямований до боржника згідно з поданою кредитором заявою про Залік, не є господарським зобов'язанням у розумінні ст. 509 Цивільного кодексу України та ст. 173 Господарського кодексу України, оскільки господарське зобов'язання є різновидом динамічних правовідносин, які

опосередковують переміщення матеріальних цінностей між господарюючими суб'єктами.

З наведеного аналізу вбачається, що чинний Закон про банкрутство не містить серед спеціальних підстав визнання правочинів недійсними в процедурі банкрутства таких, які б дозволяли визнавати проведений щодо неплатоспроможного боржника Залік недійсним.

Водночас, в деяких країнах, де Залік розглядається в якості платежу, оскільки є способом припинення зобов'язання, до нього застосовуються спеціальні підстави щодо визнання недійсними угод у процедурі банкрутства з використанням як суб'єктивного, так і об'єктивного критеріїв. Суб'єктивний критерій ґрунтується на наявності наміру завдати шкоди кредиторам; об'єктивний пов'язаний з визнанням недійсними угод, укладених боржником за відповідний час до порушення провадження у справі про банкрутство, незалежно від того, чи було відомо контрагенту про неплатоспроможність боржника. Історично склалося, що обидва підходи перестали існувати у чистому вигляді. У сучасному законодавстві про банкрутство різних країн, як правило, згадані підходи поєднуються і доповнюють один одного.

Слід виокремити наступні «типові» підстави визнання угод недійсними у справі про неспроможність (банкрутство):

- майнова дія (угода) боржника спрямована на переважне задоволення вимог окремого кредитора (преференційні правочини). При цьому під переважним задоволенням вимог одних кредиторів перед іншими кредиторами слід розуміти задоволення грошових вимог у будь-якій майновій формі;
- майнова дія (угода) боржника завдає шкоди кредиторам останнього. Тобто, задоволення вимог окремого кредитора призводить до зменшення конкурсної маси та, як наслідок, до неможливості повного або часткового задоволення вимог решти кредиторів;
- майнова дія (угода) укладена боржником за відповідний час до порушення або під час провадження у справі про банкрутство;
- обізнаність контрагента-кредитора щодо неспроможності боржника.

Наведені підстави визнання угод недійсними у справі про неспроможність (банкрутство) покликані відновити цілісність ліквідаційної маси і забезпечити рівноправне відношення до кредиторів.

Слід зауважити, що задля визнання угоди недійсною у справі про неспроможність (банкрутство) наведені вище підстави мають збігатися. Тобто наявність лише однієї з підстав не надає відповідним суб'єктами оскарження права подачі заяви про визнання угоди недійсною з підстав, передбачених законодавством про неспроможність (банкрутство).

Так, деякі автори вважають, що в результаті проведення Заліку перед одним кредитором заборгованість погашається повністю та без розстрочень, тоді як інші кредитори отримують, якщо взагалі отримують, скоріше за все лише часткові виплати, та й то із запізненням, можливо навіть, в декілька років. Це порушує принцип рівності кредиторів. У цьому

випадку можна говорити про недобросовісні дії кредиторів та керівника боржника, який надає перевагу окремому кредитору, з одного боку, та, з другого боку, сприяє зменшенню в цілому активів боржника, необхідних для оздоровлення компанії [6, с. 122].

Разом із тим, як слушно зазначає М.В. Телюкіна, оскільки закон не уточнює поняття переважного задоволення вимог, можна дійти до самого широкого його трактування та вважати переважним будь-яке позачергове задоволення вимог кредиторів [7, с. 382].

О.А. Дубинчин, в свою чергу, наголошує на тому, що коли у боржника не менше двох кредиторів, строк виконання зобов'язань перед якими настав, він, виконуючи свої договірні зобов'язання, завжди «надає перевагу» одному з них, тобто здійснює виконання одному з партнерів у першочерговому порядку. При застосуванні до угод відповідної норми щодо «надання переваги окремому кредитору» остання повинна носити явний характер. Наприклад, якщо боржник за наявності непогашеної заборгованості з податків придбає майно, достроково оплачуючи його, - маємо явну перевагу. Але коли боржник укладає договори, наприклад, поставки на умовах передоплати, строк виконання зобов'язань за якими приблизно збігається, явної переваги може і не бути, якщо вибір кредитора, який першим отримує виконання, обумовлений обставинами, пов'язаними з господарською діяльністю боржника. І, нарешті, зазначимо, що угода боржника в момент її укладання може і не бути кваліфікована як така, що тягне переважне задоволення вимог окремого кредитора, а може набути такої якості лише в результаті проведеного боржником виконання зобов'язання [8, с. 36–44].

Переважне ж задоволення вимог окремого кредитора беззаперечно приводить до зменшення ліквідаційної маси боржника та, як наслідок, завдання шкоди іншим його кредиторам.

Слід зауважити, що контрагенти боржника могли навіть і не знати про неплатоспроможність останнього та, як наслідок, можливість порушення провадження у справі про банкрутство, а самі контрагенти й не відчували отримання переваги. У зв'язку з чим при вирішенні питання про визнання угоди недійсною з підстав надання переваг одному кредитору перед іншими слід з'ясовувати також і наявність злого наміру хоча б у однієї зі сторін завдати шкоди іншим кредиторам, оплатність придбаного майна, факт зустрічного виконання контрагента на користь боржника.

«Підозрілий період» взагалі ставить під сумнів будь-яку угоду боржника, укладену останнім за відповідний час до порушення або під час провадження у справі про банкрутство, лише з об'єктивних причин.

Не останнє місце займає і суто «умисний» критерій, за яким боржник не лише надав перевагу окремому кредитору, тут має місце змова боржника та кредитора щодо виведення активів боржника з огляду на наявність ознак його неплатоспроможності.

Однак справа в тім, що з огляду на специфіку проведення Заліку наявність таких ознак, як «переважність», завдання шкоди, «підозрілий період» та обізнаність щодо неспроможності боржника вже не мають

значення, адже відсутня така обов'язкова ознака, як «майнова дія (угода) боржника, спрямована на задоволення вимог окремого кредитора».

Задоволення вимог кредиторів є наслідком лише виконання боржником грошових та майнових вимог кредиторів, а не припинення останніх іншими способами. Даний висновок кореспондується з тією ж ст. 19 Закону про банкрутство, згідно з якою мораторій вводиться на «задоволення» вимог кредиторів. При цьому під самим мораторієм розуміється зупинення «виконання» боржником грошових зобов'язань, термін виконання яких настав до дня введення мораторію. Залік же, як зазначалось вище, є таким способом припинення зобов'язань, який не є виконанням, тобто не призводить до отримання предмета боргу та, як наслідок, не призводить до задоволення вимог кредитора.

Наведене дає змогу стверджувати про нерозповсюдження спеціальних підстав для визнання угод (правочинів) недійсними на Залік.

Однак даний висновок жодним чином не впливає на можливість встановлення законодавством про неспроможність (банкрутство) обмежень щодо проведення Заліку, в тому числі з урахуванням об'єктивного критерію.

І, найголовніше, нерозповсюдження спеціальних підстав для визнання угод (правочинів) недійсними на Залік також жодним чином не стосується визнання недійсними угод боржника з окремих кредитором, які укладені з метою проведення Заліку в майбутньому.

Тобто, якщо звернені до Заліку зустрічні зобов'язання будуть спростовані у межах провадження у справі про банкрутство з огляду на: умисне, з урахуванням обізнаності контрагента-кредитора щодо неспроможності боржника, надання переваги окремому кредитору після або протягом одного року, що передувало порушенню справи про банкрутство, внаслідок чого завдано шкоди іншим кредиторам, питання щодо визнання Заліку недійсним буде вирішуватись в загальному порядку з підстав відсутності на момент його проведення вимоги щодо безспірності заявлених до Заліку зобов'язань.

Висновки. Таким чином, з урахуванням викладених вище міркувань можна дійти висновку, що чинний Закон про банкрутство не містить серед спеціальних підстав визнання правочинів недійсними в процедурі банкрутства таких, які б дозволяли визнавати проведений щодо неплатоспроможного боржника Залік недійсним. Більше того, спеціальні підстави для визнання угод (правочинів) недійсними також не розповсюджуються на Залік у відносинах неспроможності (банкрутства).

Список літератури:

1. Шершеневич Г.Ф. Конкурсный процесс / Г.Ф. Шершеневич. – М. : Статут, 2000. – 477 с.
2. Поляков Б.М. Закон Украины «О восстановлении платежеспособности должника или признании его банкротом»: Научно-практический комментарий : в 2 т. / Б.М. Поляков. – К. : Логос, 2014. – 407 с.
3. Сарбаш С. Прекращение обязательств зачетом в арбитражной практике / С. Сарбаш // Хозяйство и право. – 2001. – № 10. – С. 80–91.

4. Таш'ян Р.І. Класифікація односторонніх правочинів / Р.І. Таш'ян : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.univer.km.ua/visnyk/1439.pdf>

5. Черепахин Б.Б. Правопреемство по советскому гражданскому праву / Б.Б. Черепахин // Труды по гражданскому праву. – М.: Статут, 2001. – С. 330–331.

6. Колинченко Е.А. Защита должника при несостоятельности (банкротстве) в Великобритании, США, Германии, Франции и России (сравнительный анализ) / Е.А. Колинченко // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. – 2000. – № 9. – С. 114–124.

7. Телюкина М.В. Основы конкурсного права / М.В. Телюкина. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – 560 с.

8. Дубинчин А.А. Недействительность сделок должника в законодательстве о банкротстве / А.А. Дубинчин // Хозяйство и право. – 1999. – № 5. – С. 36–44.

References:

1. Shershenevich G.F. (2000). Konkursnyy proces. – M.: Statut, p. 477.
2. Polyakov B.M. (2014). Zakon Ukrainy «O vosstanovlenii platyehsposobnosti dolzhnika ili priznanii ego bankrotom»: Nauchno-prakticheskiy kommentariy: v 2-h t. – K.: Logos, p. 407.
3. Sarbash S. (2001). Prekrasheniye obazatelstv zachetom v arbitrazhnoy praktike. Hozaystvo i pravo, 10, p. 80-91.
4. Tashyan R.I. Klasufikasiya odnostoronnih pravochuniv. [Elektronnuy resurs]. Rezhum dostupu: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1439.pdf>.
5. Cherepahin B.B. (2001). Pravopreemstvo po sovetскому grazhdanskomu pravu. Cherepahin B.B. Trudy po grazhdanskomu pravu. Moscov: Statut, p. 330-331.
6. Kolinichenko E.A. (2000). Zashita dolzhnika pri nenostoyatelnosti (bankrotstve) v Velikobritanii, SSHA, Germanii, Fransii i Rosii (sравnitelnuy analiz). Vestnik Busshego arbitrazhnogo suda Rosiyskoy Federasii, 9, p. 114–124.
7. Telukina M.V. (2004). Osnovu konkursnogo prava. M Moscov: Volters Kluver, p. 560.
8. Dubinchin A.A. (1999). Nedeystvitelnost sdelok dolzhnika v zakonodatelstve o bankrotstve. Hozaystvo i pravo, 5, p. 36–44.

СООТНОШЕНИЕ ЗАЧЕТА ВСТРЕЧНЫХ ОДНОРОДНЫХ ТРЕБОВАНИЙ С ОДНОЙ ИЗ ОСНОВНЫХ КАТЕГОРИЙ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА) ПРИЗНАНИЕМ НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНЫМИ ДОГОВОРОВ И ОПРОВЕРЖЕНИЕМ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ ДОЛЖНИКА

Т.Н. Чубарь

Аннотация. *Статья посвящена исследованию правовой природы зачета встречных однородных требований, признанию недействительными договоров и опровержению имущественных действий должника, а также их соотношению между собой. Проведен*

анализ оснований и основных черт опровержения сделок и имущественных действий в процедуре банкротства. Раскрыты признаки зачета встречных однородных требований как обязывающей, правопрекращающей и вспомогательной сделки. Предоставлен ответ на вопрос: является ли зачет встречных однородных требований, который проведен должником с отдельным кредитором в соответствии с Гражданским и Хозяйственным кодексами Украины, но в «подозрительный» период, таким, который противоречит или не противоречит требованиям Закона о банкротстве.

Ключевые слова: зачет встречных однородных требований, признание недействительными договоров и опровержение имущественных действий должника, исполнение обязательства, отношения несостоятельности (банкротства).

THE RATIO OF OFFSET AGAINST COUNTERCLAIMS WITH ONE OF THE MAIN CATEGORIES OF LEGAL REGULATION OF INSOLVENCY (BANKRUPTCY) RELATIONS BY INVALIDATING CONTRACTS AND DENYING THE DEBTOR'S PROPERTY ACTIONS

T. Chubar

Annotation. The article is devoted to the study of the legal nature of the offset of counter homogeneous claims, the invalidation of contracts and the refutation of the debtor's property actions, and their relationship among themselves. The analysis of the bases and main features of denial of transactions and property actions in the procedure of bankruptcy. The signs of set-off of counter homogeneous claims as a binding, law-breaking and ancillary transaction. And also the answer to the question is given: is the offset of counter homogeneous claims that is made by the debtor with a separate creditor in accordance with the Civil and Economic Codes of Ukraine, but in a «suspicious» period, one that contradicts or does not contradict the requirements of the Law on Bankruptcy.

Key words: counterclaims of homogeneous claims, invalidation of contracts and denial of property actions of the debtor, discharge of an obligation, Insolvency.

АГРАРНЕ ПРАВО, ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО, ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.41

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ДОЛІ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК, ВЛАСНИКИ ЯКИХ ПОМЕРЛИ

Т. О. КОВАЛЕНКО, доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри земельного та аграрного права
юридичного факультету

Київський національний університет ім. Тараса Шевченка

Анотація. У статті досліджено приписи земельного та цивільного законодавства України, які визначають особливості передачі у комунальну власність земельних ділянок, власники яких померли, а ділянки не переходять до спадкоємців ні за заповітом, ні за законом внаслідок їх відсутності, усунення від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття. Виявлено позитивні та негативні аспекти Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової долі земельних ділянок, власники яких померли» від 20 вересня 2016 року.

Ключові слова: *земельна ділянка; спадкування земельної ділянки; відумерла спадщина; комунальна власність на землю.*

Актуальність. Проблеми переходу прав на земельні ділянки, власники яких померли, тривалий час гостро потребують законодавчого врегулювання, що особливо відчутно в умовах чергового продовження мораторію на відчуження земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб, для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв), для ведення особистого селянського господарства, до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2018 року [1]. Юридичні дефекти правового регулювання визнання земельної ділянки відумерлою спадщиною на практиці призводили до того, що питання про правову долю таких об'єктів не вирішувалось, внаслідок чого місцеві бюджети щорічно недоотримували значні кошти як плату за землю, а земельні ділянки використовувались без будь-яких правових підстав та часто нераціонально, поширювались явища корупції при здійсненні фактичного використання таких ділянок. Орієнтовний розмір земель, що визнані в Україні в судовому порядку відумерлими, протягом 2004–2011 рр. становив 20 000–50 000 га [2, с. 36].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В юридичній науці України до проблем спадкування земельних ділянок та прав на них звертались як представники науки земельного права (А. Барабаш [3], І. І. Каракаш [4], В. Паліюк [5], К. П. Пейчев [6] та інші вчені), так і права цивільного (Е. К. Волков [7], С. В. Губарев [8], О. Л. Зайцев [9], Л. В. Лещенко [10], О. П. Печений [11], О. С. Уразовська [12] та інші вчені). Водночас проблемам визначення правової долі земельних ділянок як відумерлої спадщини присвячені лише окремі статті, авторами яких є О. Є. Кухарев [13], В. М. Литвинець [2], О. Нелін [14], В. І. Полянська, А. Ф. Орєшкова [15], О. Степанюк [16]. Окремі аспекти правового регулювання відумерлої спадщини на земельні ділянки висвітлено у дисертаційному дослідженні Л. В. Лещенко [17]. Відсутність комплексних наукових досліджень проблем визначення правової долі земельних ділянок, власники яких померли, та нещодавні зміни земельного і цивільного законодавства зумовлюють актуальність теми даної статті.

Метою даного дослідження є аналіз приписів цивільного та земельного законодавства, щоб з'ясувати правову долю земельних ділянок, власники яких померли, за відсутності спадкоємців, та обґрунтування пропозицій щодо удосконалення законодавчого регулювання вказаних відносин.

Виклад основного матеріалу. У вересні 2016 р. Верховна Рада України внесла ряд змін до Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. (далі – ЗК України), Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р. (далі – ЦК України), Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 р. (далі – ЦПК України), Законів України «Про оренду землі» в редакції від 2 жовтня 2003 р., «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» від 1 липня 2010 р., «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 р., «Про судовий збір» від 8 липня 2011 р., «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» в редакції від 26 листопада 2015 р. з метою визначення правової долі земельних ділянок, власники яких померли [18]. Ці зміни набули чинності з 19 жовтня 2016 року.

Насамперед необхідно звернути увагу, що визначений у пункті «в» ч. 5 ст. 83 ЗК України перелік підстав набуття права комунальної власності територіальними громадами було доповнено такою підставою, як «перехід в їхню власність земельних ділянок, визнаних судом відумерлою спадщиною». Термін «відумерлість спадщини» як в юридичному, так і в філологічному аспекті, – це конструкція, що раніше не вживалася ані в українській мові, ані в українському праві. Водночас використовувалось словосполучення «вимерочне майно», «вимерочна спадщина», яким позначалось майно, що залишалося після смерті власника у разі відсутності спадкоємців [14, с. 43]. Поняття відумерлої спадщини законодавчо визначено у ст. 1277 ЦК України, відповідно до якої відумерла спадщина – це спадщина, на яку не претендують ні спадкоємці за заповітом, ні спадкоємці за законом внаслідок: а) відсутності спадкоємців за заповітом і за законом; б) усунення їх від права на спадкування; в) неприйняття ними спадщини; г) відмови від її прийняття.

При цьому необхідно враховувати, що різні причини, в тому числі фінансові, бюрократичні, призводять до того, що масовими є випадки прийняття спадщини спадкоємцями, але неотримання свідоцтва про право на спадщину. За таких умов не переоформлені спадкоємцями земельні ділянки не можуть бути визнані відумерлою спадщиною [2, с. 37].

Варто зазначити, що, з одного боку, внесені до ЗК України у 2016 р. приписи за своїм змістом не є новими, адже закріплений у ч. 5 ст. 83 Кодексу перелік підстав набуття права комунальної власності на землю не є вичерпним, оскільки у п. «г» говориться про виникнення інших підстав, передбачених законом. Таким законом є ЦК України, відповідно до ст. 1277 якого у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття орган місцевого самоврядування за місцем відкриття спадщини, а якщо до складу спадщини входить нерухоме майно – за його місцезнаходженням, зобов'язаний подати до суду заяву про визнання спадщини відумерлою. З другого боку, доповнення п. «в» ч. 5 ст. 83 ЗК України новою підставою набуття права комунальної власності на землю є конкретизацією правових приписів щодо підстав набуття права власності на землю територіальними громадами та сприяє реалізації принципу визначеності у регулюванні земельних відносин.

Визнання судом земельної ділянки відумерлою спадщиною, як особливу підставу набуття права комунальної власності на землю, необхідно відрізняти від успадкування земельної ділянки. Територіальна громада може набувати право комунальної власності на землю шляхом успадкування лише за заповітом, оскільки вона не визнається спадкоємцем у жодній з черг спадкоємців за законом. Крім того, спеціальна норма, що визначає особливості переходу спадщини до територіальної громади, структурно розміщена у главі 87 ЦК України «Здійснення права на спадкування», а не в главі 86 «Спадкування за законом». У випадку набуття права комунальної власності на земельну ділянку як відумерлу спадщину територіальна громада не є спадкоємцем ні за законом, ні за заповітом, адже визнання спадщини відумерлою здійснюється за відсутності заповіту. Відтак, визнання спадщини відумерлою слід вважати особливою, відмінною від спадкування підставою набуття права комунальної власності на землю територіальною громадою.

Позитивним аспектом змін 2016 р. щодо визначення правової долі земельних ділянок, власники яких померли, є уточнення порядку набуття права комунальної власності на земельні ділянки як відумерлу спадщину, шляхом внесення доповнень до ЦК України, ЦПК України, Законів України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» та «Про судовий збір». Так, юридичні дії, пов'язані із набуттям та оформленням права комунальної власності на нерухоме майно, у тому числі й земельні ділянки, з жовтня 2016 р. вчинюються не за місцем відкриття спадщини, а за місцезнаходженням нерухомого майна. У разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття, орган місцевого самоврядування зобов'язаний подати до суду заяву про

визнання спадщини відумерлою за місцезнаходженням нерухомого майна. Земельна ділянка, визнана судом відумерлою спадщиною, переходить у власність територіальної громади не за місцем відкриття спадщини, а за місцезнаходженням такої ділянки. Власниками відумерлої спадщини можуть бути також декілька територіальних громад. У цьому випадку земельна ділянка переходить у спільну власність територіальних громад згідно зі ст. 86 ЗК України.

Наведені вище зміни позитивно вплинуть на визначення правової долі земельних ділянок, власники яких померли, оскільки до їх внесення вчинення дій, пов'язаних із набуттям та оформленням права комунальної власності на такі земельні ділянки, здійснювалось за місцем відкриття спадщини, тобто за останнім місцем проживання спадкодавця. У багатьох випадках місце відкриття спадщини не відповідало місцю розташування земельної ділянки, що істотно ускладнювало процедуру визнання спадщини відумерлою. Крім цього, якщо спадкоємець проживав у місті, право комунальної власності на земельну ділянку, розташовану у сільському населеному пункті, набувала міська територіальна громада в особі міської ради, що також ускладнювало здійснення права комунальної власності на землю.

В юридичній науці обґрунтовується позиція, що подання заяви про визнання спадщини відумерлою є обов'язком органу місцевого самоврядування, проте в законодавстві не встановлено відповідальності за його невиконання [8, с. 32]. Тому пропонується законодавчо закріпити обов'язок органів місцевого самоврядування виявляти земельні ділянки принаймні найбільш цінної категорії земель – земель сільськогосподарського призначення, – спадкоємці яких відсутні, та звертатися до суду у місячний строк після спливу року з часу відкриття спадщини. У разі, якщо вищезазначені умови не будуть виконані, варто притягати органи місцевого самоврядування до адміністративної відповідальності [15, с. 111]. Підтримуючи ідею щодо необхідності забезпечення ефективності правової норми, яка зобов'язує органи місцевого самоврядування ініціювати справу в суді про визнання земельної ділянки відумерлою спадщиною, висловимо сумніви щодо пропозиції притягувати вказані органи до адміністративної відповідальності. Адже відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення суб'єктами адміністративної відповідальності є лише фізичні особи. Тому більш обґрунтованою вбачається пропозиція застосовувати у такому випадку ч. 2 ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., згідно з якою територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень [2, с. 35].

Відповідно до змін, внесених до ст. 5 Закону України «Про судовий збір», органи місцевого самоврядування звільняються від сплати судового

збору за подання заяви про визнання спадщини відумерлою під час розгляду справи в усіх судових інстанціях. Такі приписи чинного законодавства будуть сприяти вирішенню проблеми визначення правової долі земельних ділянок, власники яких померли, оскільки часто органи місцевого самоврядування не ініціювали справу про визнання спадщини відумерлою саме через необхідність сплати судового збору за рахунок коштів місцевих бюджетів [2, с. 35].

Заява про визнання спадщини відумерлою подається після спливу одного року з часу відкриття спадщини. ЦК України не встановлює максимального строку, протягом якого після одного року з часу відкриття спадщини має бути подана заява органом місцевого самоврядування, тобто, вказані органи не обмежені максимальними часовими рамками для подання таких заяв. Водночас це проковує бездіяльність органів місцевого самоврядування за необхідності вирішення питань набуття права комунальної власності на відумерлу спадщину, що суперечить меті визнання земельної ділянки відумерлою спадщиною.

Позитивною рисою аналізованих змін 2016 р. є також те, що заява про визнання спадщини відумерлою, до складу якої входять земельні ділянки сільськогосподарського призначення, може бути подана також власниками або користувачами суміжних земельних ділянок. У такому разі суд залучає до розгляду справи органи місцевого самоврядування за місцем відкриття спадщини та/або за місцезнаходженням нерухомого майна, що входить до складу спадщини.

Необхідно звернути увагу, що кредитори спадкодавця позбавлені можливості самостійно ініціювати питання в суді про визнання спадщини відумерлою, що створює невинновдані перешкоди у визначенні правової долі земельної ділянки та задоволенні вимог кредиторів, які іноді безрезультатно звертаються до органів місцевого самоврядування, щоб останні ініціювали справу про визнання земельної ділянки відумерлою спадщиною. Водночас Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової долі земельних ділянок, власники яких померли» 2016 р. встановлено, що територіальна громада, яка стала власником відумерлого майна, зобов'язана задовольнити вимоги кредиторів спадкодавця, що заявлені відповідно до ст. 1231 ЦК України. Зокрема, при визнанні судом спадщини на земельну ділянку або інше майно відумерлою та переході права власності на них до відповідної територіальної громади, за існуючої майнової, моральної шкоди, неустойки (штрафу, пені), які були визнані судом за життя спадкодавця, вони мають бути виплачені територіальною громадою, однак у межах вартості успадкованого рухомого чи нерухомого майна, в тому числі й земельної ділянки (ст. 1231 ЦК України). Якщо власниками відумерлого майна стали декілька територіальних громад, вимоги кредиторів спадкодавця задовольняються територіальними громадами пропорційно до вартості відумерлого майна, набутого у власність кожною з них.

Науковцями висловлюється позиція про винятковий характер кола суб'єктів, які мають право звернутися до суду із заявою про визнання

спадщини відумерлою. На винятковості суб'єктів наголошує, зокрема, і О. Є. Кухарєв, який зазначає, що хибною є практика розгляду судових справ за заявою прокурора, який виступає представником інтересів територіальної громади [13, с. 124]. Проте судова практика містить рішення, що були задоволені за заявою прокурора в інтересах органу місцевого самоврядування [2, с. 35; 15, с. 109–113].

Новелою земельного законодавства є встановлення приписів, згідно з якими особи, які мають право або зобов'язані подавати заяву про визнання спадщини відумерлою, мають право на безоплатне одержання інформації з Державного реєстру актів цивільного стану громадян про державну реєстрацію смерті громадян. Це, безумовно, полегшує процедуру визнання земельної ділянки відумерлою спадщиною. Разом із тим залишається законодавчо не врегульованим питання щодо суб'єктів, які мають право отримувати витяги зі Спадкового реєстру. Орган місцевого самоврядування не має можливості самостійно отримати інформацію про факт прийняття чи неприйняття спадщини, видачу свідоцтв про право на спадщину. Відповідно до п. 3.3. Положення про спадковий реєстр, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 7 липня 2011 р. № 1810/5, реєстратор видає зі Спадкового реєстру інформаційну довідку про наявність (відсутність) посвідченого заповіту, спадкового договору, заведеної спадкової справи та виданого свідоцтва про право на спадщину на письмовий запит: суду, прокуратури, органів дізнання і досудового слідства у зв'язку з цивільними, господарськими, адміністративними або кримінальними справами, справами про адміністративні правопорушення, що перебувають у провадженні зазначених органів; нотаріусів, консульських установ України, Мін'юсту, Головного територіального управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних територіальних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі у зв'язку із здійсненням ними своїх повноважень. Водночас за плату витяги зі Спадкового реєстру надаються будь-якій особі у разі пред'явлення нею свідоцтва про смерть або іншого документа, що підтверджує факт смерті заповідача, спадкодавця. Таким чином, як зазначає В. М. Литвинець, фактичне отримання достовірної інформації про відсутність спадкоємців за заповітом і за законом, або про усунення їх від права на спадкування, або про неприйняття ними спадщини, або про відмову від її прийняття можливо лише на запит суду після подачі органом місцевого самоврядування до суду заяви про визнання спадщини відумерлою, в якій відсутнє письмове доказування даних відомостей, як це передбачено в ст. 275 ЦПК України [2, с. 35].

Змінами 2016 р. врегульовано особливості формування земельних ділянок, спадкоємці яких відсутні чи не прийняли спадщину. Відповідно до п. 2 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Державний земельний кадастр» земельні ділянки, право власності (користування) на які виникло до 2004 р., вважаються сформованими незалежно від присвоєння їм кадастрового номера. У разі якщо відомості

про зазначені земельні ділянки не внесені до Державного реєстру земель, право на проведення їх державної реєстрації на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) надано також особі, яка подала заяву про визнання спадщини відумерлою, якщо така справа прийнята до провадження судом.

Змінами чинного законодавства передбачається вжиття заходів щодо охорони спадкового майна, спадкоємці якого відсутні, з метою його збереження до набрання законної сили рішенням суду про визнання спадщини відумерлою. У разі відсутності спадкоємців або виконавця заповіту особою, яка управляє спадщиною, до складу якої входить земельна ділянка, стає сільська, селищна, міська рада за місцезнаходженням такої земельної ділянки.

Особи або органи, що вживають заходів з охорони спадкового майна, мають право укладати договори з третіми особами, спрямовані на забезпечення охорони спадкового майна. Витрати на охорону спадкового майна у разі визнання спадщини відумерлою відшкодовуються органом місцевого самоврядування, який від імені територіальної громади здійснює право власності щодо спадщини, яку визнано відумерлою.

Згідно зі змінами 2016 р. у земельне законодавство впроваджується принцип єдності правової долі земельної ділянки та розташованих на ній об'єктів рухомого майна, оскільки відповідно до оновлених приписів ч. 1 ст. 1277 ЦК України у разі, якщо на об'єкті нерухомого майна на момент відкриття спадщини знаходиться рухоме майно, що входить до складу спадщини, таке рухоме майно переходить у власність територіальної громади, якій передано нерухоме майно.

На підставі рішення суду про визнання спадщини відумерлою територіальна громада в особі органу місцевого самоврядування стає власником спадкового майна. Судове рішення про визнання спадщини відумерлою слід розглядати як правовстановлювальний документ, а тому потреба в подальшому нотаріальному чи іншому оформленні прав територіальної громади та/або видачі іншого правовстановлювального документа загалом відсутня.

Необхідно звернути увагу, що у випадку визнання судом відумерлою спадщиною земельної ділянки сільськогосподарського призначення на неї поширюється мораторій, передбачений п. 15 Розділу Х «Перехідні положення» ЗК України, відповідно до якого до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2018 р., не допускається купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення комунальної власності, крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб. Таким чином, органи місцевого самоврядування не мають права передавати земельні ділянки сільськогосподарського призначення, набуті як відумерлу спадщину, у власність шляхом їх продажу, а виключно надавати у користування або передавати у власність безоплатно у порядку приватизації.

Позитивною рисою Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової долі земельних ділянок, власники яких померли» 2016 р. є законодавче врегулювання особливостей здійснення права орендного землекористування на земельні ділянки, спадкоємці яких відсутні чи не прийняли спадщину. Відповідно до Закону України «Про оренду землі» орендодавцем земельної ділянки, що входить до складу спадщини, у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття після спливу шести місяців з дня відкриття спадщини, є особа, яка управляє спадщиною. Особою, яка управляє спадщиною, до складу якої входить земельна ділянка, визнається сільська, селищна, міська рада за місцезнаходженням такої земельної ділянки. Місцева рада, яка управляє спадщиною, у складі якої є земельна ділянка сільськогосподарського призначення, що не перебуває в оренді, має право передати таку ділянку в оренду на строк до моменту набрання законної сили рішенням суду про визнання спадщини відумерлою, про що обов'язково зазначається у договорі оренди земельної ділянки. Якщо строк дії договору оренди земельної ділянки закінчився у день або після смерті орендодавця, але до державної реєстрації права власності на земельну ділянку за новим власником (спадкоємцем), такий договір вважається продовженням (поновленням) до моменту державної реєстрації права власності територіальної громади на таку земельну ділянку.

Місцева рада, яка набула право власності на земельну ділянку, що перебуває в оренді, протягом одного місяця з дня державної реєстрації права комунальної власності на неї зобов'язана повідомити про це орендаря в порядку, визначеному у ст. 148-1 ЗК України. Перехід права власності на орендовану земельну ділянку до місцевої ради у порядку спадкування не визнається підставою для зміни умов або припинення договору, якщо інше не передбачено договором оренди землі.

У разі смерті орендодавця земельної ділянки до спливу строку дії договору оренди землі орендар, який має намір скористатися переважним правом на укладення договору оренди землі на новий строк, зобов'язаний повідомити про це спадкоємця земельної ділянки протягом місяця з дня, коли йому стало відомо про перехід права власності на земельну ділянку. У випадку смерті орендодавця перебіг строків, визначених для поновлення договору оренди земельної ділянки, зупиняється до моменту повідомлення орендаря про перехід права власності на земельну ділянку. З дня, коли орендарю стало відомо про перехід права власності на земельну ділянку до спадкоємця або територіальної громади, перебіг зазначених строків продовжується з урахуванням строку, що минув до їх зупинення.

Відповідно до змін, внесених до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» у 2016 р., рішення органу місцевого самоврядування про передачу в оренду земельної ділянки, що входить до складу спадщини та перебуває в

управлінні органу місцевого самоврядування, може прийматися і у разі відсутності державної реєстрації права власності територіальної громади на таку земельну ділянку в Державному реєстрі прав. Державна реєстрація права оренди земельної ділянки, що входить до складу спадщини та передана в управління, проводиться у спеціальному розділі Державного реєстру прав без державної реєстрації права власності за особою, яка управляє спадщиною, крім випадків, коли право власності на таку земельну ділянку вже зареєстровано у Державному реєстрі прав. Під час державної реєстрації права власності на таку земельну ділянку за спадкоємцем або територіальною громадою записи про обтяження переносяться до відповідної частини відкритого розділу Державного реєстру прав.

Висновки. Підбиваючи підсумки проведеного дослідження, можна в цілому позитивно оцінити Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової долі земельних ділянок, власники яких померли» від 20 вересня 2016 р., приписи якого значно спрощують процедуру переходу земельної ділянки, спадкоємці якої відсутні, до комунальної власності як відумерлої спадщини. Водночас залишаються окремі юридичні дефекти визнання земельної ділянки відумерлою спадщиною (встановлення юридичних механізмів спонукання органу місцевого самоврядування подати заяву до суду про визнання земельної ділянки відумерлою спадщиною; розширення кола суб'єктів, які мають право отримувати витяги зі Спадкового реєстру), які варто усунути шляхом внесення змін і доповнень до земельного та цивільного законодавства.

Список літератури:

1. Про внесення зміни до розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель : Закон України від 6 жовтня 2016 р. // Голос України. – 2016. – № 207. – 1 листопада.
2. Литвінець В. Визнання спадщини відумерлою на землі сільськогосподарського призначення / В. Литвінець // Землевпорядний вісник. – 2012. – № 3. – С. 34–37.
3. Барабаш А. Правові наслідки спадкування земельних ділянок сільськогосподарського призначення іноземними фізичними й юридичними особами / А. Барабаш // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 12 (156). – С. 48–51.
4. Каракаш І. І. Підстави й умови набуття прав на землю громадянами та юридичними особами / І. І. Каракаш // Земельне право України. – 2006. – № 2. – С. 18–30.
5. Паліюк В. Врахування справедливості, добросовісності та розумності при вирішенні судами спорів з успадкування земельної частки (паю) / В. Паліюк // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 3. – С. 48–52.
6. Пейчев К. П. Правове регулювання відчуження земельних ділянок : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / К. П. Пейчев ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2005. – 18 с.

7. Волков Е. К. Земельна ділянка як об'єкт спадкових відносин / Е. К. Волков // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Вип. 5. – Т. 1. – С. 150–154.
8. Губарев С. В. Право власності при спадкуванні земель / С. В. Губарев // Право і суспільство. – 2015. – № 4. – Ч. 2. – С. 28-34.
9. Зайцев О. Л. Право спадкування землі в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / О.Л. Зайцев ; Ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 223 с.
10. Лещенко Л. В. Права на земельну ділянку у складі спадщини : деякі проблемні питання / Л. В. Лещенко // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 3. – С. 192–195.
11. Печений О. П. Проблемні питання спадкування прав на земельну ділянку / О. П. Печений, Л. В. Лещенко // Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі: матеріали «круглого столу» : зб. тез наук. доповідей (м. Харків, 13 червня 2014 р.) / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги; Нац. юрид. ун-т України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Оберіг, 2014. – С. 144–146.
12. Уразовська О. С. Оформлення спадщини на земельну ділянку : особливості та законодавчі новели / О. С. Уразовська // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Вип. 5. – Т. 1. – С. 238–242.
13. Кухарев О. Є. Визнання спадщини відумерлою : окремі питання правозастосування / О. Є. Кухарев // Часопис цивільного і кримінального судочинства. – 2013. – № 4 (13). – С. 119–128.
14. Нелін О. Генезис та розвиток інституту відумерлості спадщини в Україні / О. Нелін // Юридична Україна. – 2013. – № 6. – С. 43–47.
15. Полянська В. І. Актуальні питання визнання земельної ділянки відумерлою спадщиною / В. І. Полянська, А. Ф. Орешкова // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 3. – С. 109–113.
16. Степанюк О. «Нічийна» земля, або відумерла спадщина / О. Степанюк // Агробізнес сьогодні. Газета підприємців АПК. – 2013. – № 23 (270). – С. 10–12.
17. Лещенко Л. В. Склад спадщини за цивільним законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Л. В. Лещенко ; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. – Х., 2015. – 193 с.
18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової долі земельних ділянок, власники яких померли : Закон України від 20 вересня 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 44. – Ст. 747.

References:

1. Law of Ukraine on October 6, 2016 On amendments to Section X «Transitional Provisions» of the Land Code of Ukraine on the extension of the prohibition of alienation of agricultural land. Voice of Ukraine (2016), 207, p. 1.
2. Lytvynets V. (2012). Vyznannia spadshchyny vidumerloiu na zemli silskohospodarskoho pryznachennia. Zemlevporiadnyi visnyk, 3, p. 34–37.
3. Barabash A. (2008). Pravovi naslidky spadkuvannia zemelnykh dilianok silskohospodarskoho pryznachennia inozemnymy fizychnymy y yurydychnymy osobamy. Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo, 12 (156), p. 48–51.
4. Karakash I. I. (2006). Pidstavy y umovy nabuttia prav na zemliu hromadianamy ta yurydychnymy osobamy. Zemelne pravo Ukrainy, 2, p. 18–30.
5. Paliuk V. (2003). Vrakhuvannia spravedlyvosti, dobrosovisnosti ta rozumnosti pry vyrishenni sudamy sporiv z uspadkuvannia zemelnoi chastky (paiu). Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo, 3, p. 48–52.

6. Peichev K. P. (2005). Pravove rehuliuвання vidchuzhennia zemelnykh dilianok : avtoreferat. dis. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.06. Natsionalna yurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho, 18 p.
7. Volkov E. K. (2014). Zemelna dilianka yak ob'ekt spadkovykh vidnosyn. Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu, 5, 1, p. 150–154.
8. Hubariiev S. V. (2015). Pravo vlasnosti pry spadkuvanni zemel. Pravo i suspilstvo, 4, 2, p. 28–34.
9. Zaitsev O. L. (2003). Pravo spadkuvannia zemli v Ukraini : dis. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.03. Un-t vnutr. sprav. – Kharkov, 223 p.
10. Leshchenko L. V. (2013). Prava na zemelnu dilianku u skladi spadshchyny : deiaki problemni pytannia. Chasopys Kyivskoho universytetu prava, 3, p. 192–195.
11. Pechenyi O. P. (2014). Problemni pytannia spadkuvannia prav na zemelnu dilianku. Rozvytok orhanizatsiino-pravovykh form hospodariuvannia v aharnomu sektori: materialy «kruhloho stolu», m. Kharkiv, 13 chervnia 2014 r.: zb. tez nauk. dopovidei / za red. A. P. Hetmana, M. V. Shulhy; Nats. yuryd. un-t Ukrainy im. Yaroslava Mudroho. – Kharkiv : Oberih, p. 144–146.
12. Urazovska O. S. (2014). Oformlennia spadshchyny na zemelnu dilianku : osoblyvosti ta zakonodavchi novely. Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu, 5, 1, p. 238–242.
13. Kukhariev O. Ye. (2013). Vyznannia spadshchyny vidumerloiu : okremi pytannia pravozaastosuvannia. Chasopys tsyvilnoho i kryminalnoho sudochynstva, 4 (13), p. 119–128.

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОЙ СУДЬБЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, СОБСТВЕННИКИ КОТОРЫХ УМЕРЛИ

Т.А. Коваленко

Аннотация. В статье исследованы предписания земельного и гражданского законодательства Украины, которые определяют особенности передачи в коммунальную собственность земельных участков, собственники которых умерли, а участки не переходят к наследникам ни по завещанию, ни по закону вследствие их отсутствия, отстранения от права на наследование, непринятия ими наследства, а также отказа от его принятия. Выявлены положительные и отрицательные аспекты Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно правовой судьбы земельных участков, владельцы которых умерли» от 20 сентября 2016 года.

Ключевые слова: земельный участок; наследование земельного участка; выморочное наследство; коммунальная собственность на землю.

PROBLEMS OF DETERMINING THE LEGAL FATE OF LAND PARCELS, WHOSE OWNERS DIED

T. Kovalenko

Abstract. *This article explores the requirements of Ukrainian land and civil legislation, which determines characteristics of the transfer to communal ownership of land parcels, whose owners are dead but parcels are not transferred to heirs by will or by law because of their absence, removal of inheritance right, rejection of their heritage, as well as the rejection of its adoption. Positive and negative aspects of the Law of Ukraine «On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine Regarding Legal Fate of Land Parcels, whose Owners Died», dated September 20, 2016, are discovered.*

Key words: *land parcel; inheritance of land parcel; escheat; communal ownership of land.*

УДК 349.4

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА НЕФІНАНСОВИХ ЗАХОДІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ФЕРМЕРСЬКИХ ГОСПОДАРСТВ

О.В. ГАФУРОВА, доктор юридичних наук, доцент,
С. І. СИВОЛОЦЬКА, здобувач кафедри аграрного, земельного
та екологічного права ім. академіка В.З. Янчука
*Національний університет біоресурсів і природокористування
України*

Анотація. *У статті досліджено окремі проблеми правового регулювання державної підтримки фермерських господарств. Особливу увагу приділено визначенню й характеристиці заходів, які носять не фінансовий характер (не фінансових заходів), та їх класифікації.*

Ключові слова: *фермерське господарство, державна підтримка, не фінансові заходи, сільськогосподарський обслуговуючий кооператив, сільськогосподарська дорадча служба.*

Фермерські господарства є одним із найчисельніших сільськогосподарських товаровиробників в Україні. Сьогодні вони активно створюють робочі місця, сплачують податки до державного та місцевих бюджетів. Члени таких господарств є місцевими жителями, а отже, заінтересовані не тільки у розвитку інфраструктури сільської місцевості, а й у збереженні її природних, історичних та культурних ресурсів. Забезпечення державної підтримки розвитку фермерських господарств, формування на їх основі хуторських поселень сприятиме подальшому освоєнню сільських територій та вирішенню проблеми безробіття на селі.

Мета цієї статті полягає у дослідженні окремих проблем правового регулювання державної підтримки фермерських господарств. Особлива

Abstract. *This article explores the requirements of Ukrainian land and civil legislation, which determines characteristics of the transfer to communal ownership of land parcels, whose owners are dead but parcels are not transferred to heirs by will or by law because of their absence, removal of inheritance right, rejection of their heritage, as well as the rejection of its adoption. Positive and negative aspects of the Law of Ukraine «On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine Regarding Legal Fate of Land Parcels, whose Owners Died», dated September 20, 2016, are discovered.*

Key words: *land parcel; inheritance of land parcel; escheat; communal ownership of land.*

УДК 349.4

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА НЕФІНАНСОВИХ ЗАХОДІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ФЕРМЕРСЬКИХ ГОСПОДАРСТВ

О.В. ГАФУРОВА, доктор юридичних наук, доцент,
С. І. СИВОЛОЦЬКА, здобувач кафедри аграрного, земельного
та екологічного права ім. академіка В.З. Янчука
*Національний університет біоресурсів і природокористування
України*

Анотація. *У статті досліджено окремі проблеми правового регулювання державної підтримки фермерських господарств. Особливу увагу приділено визначенню й характеристиці заходів, які носять не фінансовий характер (не фінансових заходів), та їх класифікації.*

Ключові слова: *фермерське господарство, державна підтримка, не фінансові заходи, сільськогосподарський обслуговуючий кооператив, сільськогосподарська дорадча служба.*

Фермерські господарства є одним із найчисельніших сільськогосподарських товаровиробників в Україні. Сьогодні вони активно створюють робочі місця, сплачують податки до державного та місцевих бюджетів. Члени таких господарств є місцевими жителями, а отже, заінтересовані не тільки у розвитку інфраструктури сільської місцевості, а й у збереженні її природних, історичних та культурних ресурсів. Забезпечення державної підтримки розвитку фермерських господарств, формування на їх основі хуторських поселень сприятиме подальшому освоєнню сільських територій та вирішенню проблеми безробіття на селі.

Мета цієї статті полягає у дослідженні окремих проблем правового регулювання державної підтримки фермерських господарств. Особлива

увага приділяється визначенню і характеристиці заходів, які носять не фінансовий характер (далі – не фінансові заходи), та їх класифікації.

Аналіз останніх досліджень. Серед наукових розробок, присвячених дослідженню правового регулювання державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників, у т. ч. і фермерських господарств, необхідно виділити праці таких провідних науковців у галузі аграрного і земельного права, як В. М. Єрмоленко, Т. О. Коваленко, П. Ф. Кулинич, С. І. Марченко, О. О. Погрібний, Т. П. Проценко, А. М. Статівка, Н. І. Титова, В. Ю. Уркевич.

Державна підтримка фермерських господарств являє собою сукупність заходів, що вживаються державою з метою забезпечення найбільш сприятливих умов для розвитку таких суб'єктів господарювання, включаючи їх створення та функціонування. Особливе місце серед цих заходів займають ті, які носять не фінансовий характер. Як правило, вони полягають у встановленні на законодавчому рівні ряду переваг при створенні вказаних господарств, провадженні їх господарської діяльності тощо. Відповідно, вказані заходи, залежно від мети їх надання, доцільно розподілити на: організаційні; кадрові, інформаційно-консультаційні. Розглянемо їх більш детально.

До першої групи заходів державної підтримки належать ті, що спрямовані на забезпечення сприятливих умов для створення фермерських господарств та ускладнення їх ліквідації. Насамперед це встановлення гарантованого державою права на отримання безоплатно земельної ділянки для ведення таких господарств, що передбачено Законом України від 19 червня 2003 р. «Про фермерське господарство» (ст. 13) та Земельним кодексом України (ст. ст. 32, 121) (далі – ЗКУ). З прийняттям Закону України від 12 лютого 2015 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляції)» до ЗКУ та Закону України від 15 травня 2003 р. «Про особисте селянське господарство» було внесено зміни, згідно з якими: земельні ділянки, призначені для ведення особистих селянських господарств, можуть передаватися громадянами у користування юридичним особам України і використовуватися ними для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства без зміни цільового призначення цих земельних ділянок (ст. 33 ЗКУ та ст. ст. 5, 7 Закону України «Про особисте селянське господарство»). Крім того, зазначену норму практично продубльовано у Законі України від 31 березня 2016 р., яким передбачено можливість ведення фермерського господарства на земельних ділянках, наданих їм у власність та/або користування, у т. ч. в оренду, із земель ОСГ (п. 1 р. І).

З метою збереження земельних ділянок для ведення фермерських господарств законодавством передбачено ускладнений порядок їх спадкування. Так, якщо фермерське господарство успадковується двома або більше спадкоємцями, то земельна ділянка поділу не підлягає, якщо в результаті її поділу утвориться хоча б одна земельна ділянка менше мінімального розміру, встановленого для даного регіону (ст. 23 Закону

України «Про фермерське господарство»). До того ж, фермерське господарство як цілісний майновий комплекс може бути відчужене на підставі цивільно-правових договорів лише громадянам України, які мають право на створення фермерського господарства, або юридичним особам України для ведення товарного сільськогосподарського виробництва (п. 2 ст. 22 вищезазначеного Закону). Вказане свідчить про те, що вжиті законодавцем заходи мають забезпечити продовження сільськогосподарської діяльності на базі майна фермерського господарства.

Важливе значення для збереження фермерських господарств мають положення Закону України від 14 травня 1992 р. «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», яким окремо встановлено особливості їх банкрутства. Хоча, як слушно зазначає Т. О. Коваленко, з метою забезпечення збереження цільового призначення майна фермерського господарства в Законі доцільно було б передбачити можливість продажу цілісного майнового комплексу фермерського господарства – банкрута. Згідно з вимогами чинного законодавства такий продаж можливий лише на закритих торгах громадянам України, які мають право на створення фермерського господарства, або юридичним особам України для ведення товарного сільськогосподарського виробництва [1, с. 88].

Крім того, до вказаних заходів державної підтримки, які полегшують ведення сільськогосподарської діяльності, можна віднести і ті, що спрямовані на розвиток сільськогосподарської обслуговуючої кооперації. Так, у проекті Єдиної комплексної стратегії та плану дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015–2020 роки зазначається, що з метою забезпечення конкурентоспроможності малі сільськогосподарські виробники (домогосподарства та фермерські господарства) потребують підвищення своєї ефективності та посилення ринкової ваги шляхом колективного виробництва, маркетингу, постачання й залучення фінансування [2, с. 19]. Слід звернути увагу також, що Державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158, передбачалося сприяння процесам кооперації, особливо за участю дрібних сільськогосподарських товаровиробників, з боку державних органів управління аграрним сектором (п. 10 р. III).

На переваги кооперації неодноразово зверталася увага у науковій літературі. Так, на думку Т.П. Проценко, кооперація покликана надати можливість сільськогосподарським товаровиробникам отримувати прибутки не тільки безпосередньо від сільськогосподарського виробництва, а й від подальших стадій руху виробленої ними продукції, брати участь у великомаштабному бізнесі, використовувати професійних управлінців, розподіляти ризик, контролювати канали збуту своєї продукції і матеріально-технічного постачання, впливати на ціни шляхом формування великих партій продукції і застосування сучасних маркетингових методів та технологій, бути рівноправними партнерами у конкурентному ринковому середовищі [3, с. 145].

Як позитивний приклад відродження фермерства та сільськогосподарської обслуговуючої кооперації в Україні можна навести започаткований у 2014 р. проект канадської неурядової організації «Розвиток молочного бізнесу в Україні». Він об'єднав 5000 малих та середніх молочних виробників у мережу фермерів, підприємців, кооперативів та кооперативних об'єднань. Здебільшого у чотирьох регіонах: у Дніпропетровській, Херсонській, Львівській, Івано-Франківській областях. Цей проект спрямований на подолання труднощів, які стоять перед малими та середніми виробниками молока шляхом створення і посилення наявних кооперативів, що пропонують послуги, необхідні для ефективної системи молочного виробництва [4].

Ще одним важливим напрямом підтримки фермерських господарств можна вважати кадрову політику держави в аграрному секторі економіки. Адже сучасний аграрний сектор не може стало та ефективно функціонувати без висококваліфікованих працівників, які володіють сучасними технічними, агрономічними, зоотехнічними та ветеринарними знаннями. Найбільший кадровий дефіцит сільськогосподарські товаровиробники відчують у кваліфікованих агрономах, селекціонерах, фахівцях генної інженерії біо- та екотехнологіях [5, с. 86]. Особливо актуальною ця проблема є для фермерських господарств, які здійснюють сільськогосподарське виробництво власними силами. Адже, як зазначала Н. І. Титова, ефективне ведення аграрної підприємницької діяльності в сучасних умовах потребує чіткої орієнтації в соціально-економічних ринкових перетвореннях, уміння вирішувати складні правові, організаційні, економічні та інші проблеми. Усе це вимагає належної фахової, юридичної, економічної підготовки членів господарств і тих осіб, які там працюють, на засадах законодавства про працю [6, с. 101]. Тому забезпечення державою можливості навчання членів таких господарств у вищих навчальних закладах аграрного спрямування є суттєвою допомогою для їх подальшого розвитку.

Згідно з Законом України від 17 жовтня 1990 р. «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» у всіх вищих навчальних закладах (університетах, інститутах), коледжах, технікумах тощо встановлюється квота прийому сільської молоді, яка є обов'язковою для виконання (ст. 22). До недавнього часу діяв спеціальний правовий механізм реалізації зазначеної норми, закріплений постановою Кабінету Міністрів України від 29 червня 1999 р. № 1159 «Про підготовку фахівців для роботи в сільській місцевості». Зокрема, встановлювалося, що така квота не повинна перевищувати 75 % обсягів державного замовлення на підготовку фахівців з кожної спеціальності у вищих сільськогосподарських, 50 % – у вищих педагогічних та у вищих навчальних закладах залізничного транспорту, митної служби і 25 % – в інших вищих навчальних закладах (п. 5 Порядку встановлення квоти підготовки фахівців для агропромислового комплексу, залізничного транспорту, митних органів і соціальної сфери сільської місцевості у вищих навчальних закладах). Зарахування абітурієнтів, які мають цільове направлення і успішно склали

вступні іспити, здійснювалося за окремим конкурсом, який організовувався за кожною спеціальністю і повинен враховувати обсяги державного замовлення та встановлену квоту відповідних регіонів (п. 11). Зважаючи на те, що вказаний нормативно-правовий акт втратив чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 11 травня 2016 р. № 333, вищезазначена норма Закону на сьогоднішній день не має відповідного механізму реалізації.

Підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації спеціалістів та робітничих кадрів для виробничої і соціальної сфери села у державних навчальних закладах здійснюються за рахунок державного і місцевого бюджетів, а також на підставі договорів між навчальними закладами, підприємствами, організаціями [7, с. 528]. Такі договори можуть укладатися і фермерськими господарствами. Причому для підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів фермерських господарств у сільськогосподарських навчальних закладах законодавством передбачено надання їм фінансової підтримки через Український державний фонд підтримки фермерських господарств (п.п. 5, 6 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 1102).

Важливе значення для фермерських господарств мають дорадчі служби, основна мета діяльності яких полягає у збільшенні прибутковості аграрного господарювання, поліпшенні добробуту сільського населення, розвитку сільської місцевості через надання відповідних послуг [8, с. 76].

У законодавстві сільськогосподарська дорадча діяльність визначається як сукупність дій та заходів, спрямованих на задоволення потреб особистих селянських та фермерських господарств, господарських товариств, інших сільськогосподарських підприємств усіх форм власності і господарювання, а також сільського населення у підвищенні рівня знань та вдосконаленні практичних навичок прибуткового ведення господарства (ст. 1 Закону України від 17 червня 2004 р. «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність»). У науковій літературі звертається увага на соціальне значення сільськогосподарської дорадчої діяльності. Так, на думку О. М. Туєвої, законодавчому визначенню дорадчої діяльності не вистачає саме соціальної складової, адже поліпшення добробуту сільського населення і розвиток сільської місцевості є її важливим завданням [9, с. 188]. Крім того, з урахуванням соціально-економічної ситуації, що склалася в сільській місцевості, підвищується значення соціально спрямованих дорадчих послуг, тобто послуг, що надаються суб'єктам господарювання, які здійснюють діяльність у сільській місцевості, та сільському населенню за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів (ст. 1 Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність»).

Соціально спрямовані дорадчі послуги, що надаються за рахунок коштів Державного бюджету України і місцевих бюджетів, щорічно визначаються державною цільовою програмою сільськогосподарської

дорадчої діяльності в межах видатків Міністерства аграрної політики та продовольства України та місцевими програмами соціально-економічного розвитку. Органи місцевого самоврядування можуть визначати додаткові соціально спрямовані дорадчі послуги, які надаються за рахунок коштів місцевих бюджетів, відповідно до місцевих програм соціально-економічного розвитку. Надання соціально спрямованих дорадчих послуг, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету та місцевих бюджетів, проводиться на конкурсній основі (ст. 6).

У Державному бюджеті України на відповідний рік окремим рядком передбачаються кошти для фінансування державної цільової програми сільськогосподарської дорадчої діяльності, надання соціально спрямованих дорадчих послуг (ст. 8). Слід зазначити, що останній раз така програма була прийнята у 2007 р. та діяла до 2009 р. (Державна цільова програма сільськогосподарської дорадчої діяльності на період до 2009 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2007 р. № 927). Таким чином, вищезазначена норма Закону сьогодні не реалізується на практиці, тобто носить декларативний характер. Крім того, прикладом нормативно-правового акта декларативного характеру в зазначеній сфері є Концепція формування державної системи сільськогосподарського дорадництва, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2011 р. № 1098, якою передбачалося здійснення протягом періоду до 2015 р. ряду заходів, спрямованих на підтримку та розвиток сільськогосподарської дорадчої діяльності. Причому її реалізація мала б забезпечити надання соціально спрямованих дорадчих послуг не менш як 90 % суб'єктів господарювання на селі і сільського населення. На жаль, до цього часу вказані заходи не здійснені, відповідно, не досягнуті і очікувані результати. Враховуючи все вищезазначене, можна дійти висновку, що держава не вживає належних заходів для розвитку мережі дорадчих служб в Україні, а також не сприяє отриманню сільськими мешканцями соціально спрямованих дорадчих послуг [10, с. 147–148].

Узагальнюючи, слід зазначити, що не фінансові заходи державної підтримки фермерських господарств, залежно від мети їх надання, доцільно об'єднати у три групи: 1) організаційні (сприяють створенню та організації діяльності фермерських господарств, а також передбачають ускладнений порядок їх ліквідації (встановлені на законодавчому рівні: право на отримання безоплатно земельної ділянки для ведення такого господарства; порядок спадкування земельних ділянок для його ведення; спеціальний порядок купівлі – продажу фермерського господарства як цілісного майнового комплексу; особливості їх банкрутства; сприяння розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації); 2) кадрові (підготовка кадрів для фермерських господарств); 3) інформаційно-консультаційні (розвиток сільськогосподарської дорадчої діяльності).

Список літератури:

1. Коваленко Т. О. Банкрутство фермерських господарств: закон оновлено – дефекти залишилися / Т. О. Коваленко // Розвиток організаційно-

правових форм господарювання в аграрному секторі : круглий стіл : зб. тез наук. доп. (м. Харків, 13 червня 2014 р.) / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. – Х. : Оберіг, 2014. – С. 86–88.

2. Єдина комплексна стратегія та план дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015–2020 роки. Проект. – К. : Мінагрополітики та продовольства України, 2015. – 131 с.

3. Проценко Т. П. Правові аспекти становлення і розвитку сільськогосподарської кооперації в умовах аграрної реформи / Т. П. Проценко // Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові питання : [кол. моногр.] / В. І. Семчик [та ін.] ; за ред. В. І. Семчика. – К. : Юрид. думка, 2008. – С. 132–159.

4. Самаріна І. Сімейні ферми та молочні кооперативи: прибуток і заможність селян / І. Самаріна // Агробізнес сьогодні. – 2014. – № 18 (289) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.agro-business.com.ua>

5. Бакай Ю. Ю. Щодо питань реформування аграрної освіти України / Ю. Ю. Бакай // Правові проблеми розвитку сільських територій : круглий стіл, присвячений пам'яті відомого українського вченого-правознавця, члена-кореспондента НАН України, академіка НАПрН України В. І. Семчика, 9 груд. 2015 р. : зб. матеріалів. – К. : Вид-во «Прінт сервіс», 2015. – С. 86–89.

6. Титова Н. Фермерство в Україні: Основні правові засади. Питання та відповіді / Н. Титова. – Львів : Атлас, 1998. – 181 с.

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

8. Арістова І. В. Правова природа сільськогосподарської дорадчої діяльності / І. В. Арістова, В. Ю. Уркевич // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 2 (4). – С. 76–84.

9. Туєва О. М. Про деякі правові питання функціонування дорадчої сільськогосподарської служби / О. М. Туєва // Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі : круглий стіл, 13 черв. 2014 р. : зб. матеріалів / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. – Х. : Оберіг, 2014. – С. 187–189.

10. Гафурова О. В. Соціальний розвиток села в Україні: теорія та практика правового регулювання : моногр. / О. В. Гафурова ; за заг. ред. В. М. Єрмоленка. – К. : Ірідіум, 2014. – 480 с.

References:

1. Kovalenko T.O. (2014). Bankrutstvo fermerskykh hospodarstv: zakononovleno – defekty zalyshylysia [Bankruptcy of farms: the law was updated - defects were remained]. A. P. Getman, V. M. Shulga (Eds.), Rozvytok orhanizatsiino-pravovykh form hospodariuvannia v ahrarnomu sektori – Development of organizational forms of management in agriculture: Proceedings of the round table. (pp.86–88). Kharkiv, Ukraine: Oberig

2. Yedyna kompleksna stratehiia ta plan dii rozvytku silskoho hospodarstva ta silskykh terytorii v Ukraini na 2015-2020 roky: Proekt 19 zhovtnia 2015 r. [Common comprehensive strategy and action plan for the development of agriculture and rural areas in Ukraine for 2015-2020 years: Project from October 19, 2015] (2015). – Kyiv : Ministerstvo ahrarnoi polityky ta prodovolstva Ukrainy, 131.

3. Protsenko T. P.(2008). Pravovi aspekty stanovlennia i rozvytku silskohospodarskoi kooperatsii v umovakh ahrarnoi reformy [Legal aspects of the

formation and development of agricultural cooperatives in the conditions of agrarian reform]. V. I. Semchuk (Eds.), *Investytsiina diialnist u silskomu hospodarstvi: pravovi pytannia-Investing in agriculture: legal issues*. (pp. 132-159). Kyiv. Ukraine: Yuryd. Dumka

4. Samarina, I. (2014). Simeini fermi ta molochni kooperatyvy: prybutok i zamozhnist selian [Family farms and dairy cooperatives, farmers income and wealth]. *Ahrobiznes sohodni. – Agribusiness today*, 18 (289). Retrieved from <http://www.agro-business.com.ua>

5. Bakai, U. U. (2015). Shchodo pytan reformuvannia ahrarnoi osvity Ukrainy [Regarding the issues of reforming agricultural education Ukraine]. *Pravovi problemy rozvytku silskykh terytorii – Legal problems of rural development: Proceedings of the round table dedicated to the memory of famous Ukrainian scientist, Academic V.I.Semchuk*, (pp. 86–89). Kyiv. Ukraine: «Print Servis».

6. Tytova N. (1998). *Fermerstvo v Ukraini: Osnovni pravovi zasady. Pytannia ta vidpovidi* [Farming in Ukraine: Basic legal principles. Questions and answers]. Lviv. Ukraine: Atlas, 181.

7. Yermolenko V. M., Hafurova O. V., Hrebeniuk V. M. (2010). *Ahrarnepravo Ukrainy* [Agricultural Law of Ukraine]. V. M. Yermolenko (Eds.) Kyiv. Ukraine: Yurinkom Inter, 608.

8. Aristova I.V., Urkevych V.U. (2013). *Pravova pryroda silskohospodarskoi doradchoi diialnosti* [The legal nature of agricultural advisory]. *Administrativne pravo i protses – Administrative Law and Procedure*, 2 (4), (pp. 76–84).

9. Tuieva O. M. (2014). *Pro deiaki pravovi pytannia funktsionuvannia doradchoi silskohospodarskoi sluzhby* [About some legal issues of the agricultural advisory service]. A. P. Getman, V. M. Shulga (Eds.), *Rozvytok orhanizatsiino-pravovykh form hospodariuvannia v ahrarnomu sektori – Development of organizational forms of management in agriculture: Proceedings of the round table*. (pp.187–189). Kharkiv, Ukraine: Oberig.

10. Gafurova O. V. (2014). *Sotsialnyi rozvytok sela v Ukraini: teoriia ta praktyka pravovoho rehuliuвання* [Social development of the village in Ukraine: theory and practice of legal regulation]. V. M. Yermolenko (Eds.) Kyiv. Ukraine: Iridium, 480.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА НЕ ФИНАНСОВЫХ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ФЕРМЕРСКИХ ХОЗЯЙСТВ

Е.В. Гафурова, С.И. Сиволоцкая

Аннотация. В статье исследованы отдельные проблемы правового регулирования государственной поддержки фермерских хозяйств. Особое внимание уделено определению и характеристике мероприятий, которые носят нефинансовый характер (нефинансовых мер), и их классификации.

Ключевые слова: фермерское хозяйство, государственная поддержка, нефинансовые меры, сельскохозяйственный обслуживающий кооператив, сельскохозяйственная совещательная служба.

GENERAL DESCRIPTION OF STATE SUPPORT FOR FARMS THROUGH THE NON FINANCIAL MEASURES

O. Gafurova, S. Syvolotska

Abstract. *This article explores certain problems of legal regulation of state support for farms. Particular attention is paid to the definition and characterization of measures that are non-financial in nature (non-financial measures) and its classification.*

Key words: *farm, state support, non-financial measures, agricultural service cooperative, agricultural advisory service.*

УДК 349.6:340.1

ПРИВАТНИЙ І ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ПРИРОДОРЕСУРСНИХ ТА ПРИРОДООХОРОННИХ ВІДНОСИН

М.А. ДЕЙНЕГА , кандидат юридичних наук,
доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені
академіка В.З. Янчука

**Національний університет біоресурсів і природокористування
України**

E-mail: marinad@meta.ua

Анотація. У статті проведено дослідження наукових підходів представників вітчизняної та зарубіжної правової доктрини щодо значення інтересу у правовому регулюванні. Визначено критерії співвідношення та розмежування приватних і публічних інтересів у правовому регулюванні природоресурсних та природоохоронних відносин.

Ключові слова: *природоресурсні відносини, природоохоронні відносини, приватний інтерес, публічний інтерес, правове регулювання.*

Актуальність. Останнім часом у наукових дослідженнях звертається увага на те, що правовідносини не можуть виникнути без явного або передбачуваного інтересу, а діяльність, не зумовлена інтересом, може мати хіба що тимчасовий характер і за будь-яких умов є неефективною [6, с. 238]. Саме інтереси програмують правове регулювання і знаходять необхідні юридичні засоби правового впливу.

GENERAL DESCRIPTION OF STATE SUPPORT FOR FARMS THROUGH THE NON FINANCIAL MEASURES

O. Gafurova, S. Syvolotska

Abstract. *This article explores certain problems of legal regulation of state support for farms. Particular attention is paid to the definition and characterization of measures that are non-financial in nature (non-financial measures) and its classification.*

Key words: *farm, state support, non-financial measures, agricultural service cooperative, agricultural advisory service.*

УДК 349.6:340.1

ПРИВАТНИЙ І ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ПРИРОДОРЕСУРСНИХ ТА ПРИРОДООХОРОННИХ ВІДНОСИН

М.А. ДЕЙНЕГА , кандидат юридичних наук,
доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені
академіка В.З. Янчука

**Національний університет біоресурсів і природокористування
України**

E-mail: marinad@meta.ua

Анотація. У статті проведено дослідження наукових підходів представників вітчизняної та зарубіжної правової доктрини щодо значення інтересу у правовому регулюванні. Визначено критерії співвідношення та розмежування приватних і публічних інтересів у правовому регулюванні природоресурсних та природоохоронних відносин.

Ключові слова: *природоресурсні відносини, природоохоронні відносини, приватний інтерес, публічний інтерес, правове регулювання.*

Актуальність. Останнім часом у наукових дослідженнях звертається увага на те, що правовідносини не можуть виникнути без явного або передбачуваного інтересу, а діяльність, не зумовлена інтересом, може мати хіба що тимчасовий характер і за будь-яких умов є неефективною [6, с. 238]. Саме інтереси програмують правове регулювання і знаходять необхідні юридичні засоби правового впливу.

Інтереси суспільства і приватні інтереси окремого індивіда є об'єктивною основою співіснування та взаємодії публічного й приватного права. Потрібно, з одного боку, щоб визнавалося і захищалося право кожного – приватне право, а з другого, – щоб визнавалося та існувало право всіх, забезпечувалися суспільні інтереси [7, с. 108]. Тільки при гармонійному співвідношенні і поєднанні інтересів у правовому регулюванні можливий стійкий послідовний розвиток суспільства, у тому числі у сфері використання й відтворення природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичною базою для проведеного дослідження стали праці вітчизняних і зарубіжних науковців: С.О. Боголюбова, М.М. Бринчука, І.В. Венедіктової, Ю.О. Тихомирова, В.Ф. Яковлева та інших.

Метою статті є дослідження співвідношення приватних і публічних інтересів у правовому регулюванні природоресурсних та природоохоронних відносин.

Виклад основного матеріалу. В енциклопедичній літературі інтерес (від лат. interest – має значення, inter esse – бути між) розглядається як властиве людині відношення, що виражає спрямованість її діяльності на пошук, вибір, використання або створення шляхів, засобів, способів, норм, здатних задовольнити людські потреби; причина дій індивідів, соціальних спільнот, що визначає їх соціальну поведінку.

У правовій площині інтерес не є рівним і це відбивається у суперечливості, багатоаспектності й неможливості привести різні інтереси до єдиного знаменника. Інтерес здатен опосередковувати нормативну природу права [4, с. 61–62].

Юридична природа, критерії співвідношення і розмежування, місце природоресурсних та природоохоронних відносин у правовій системі України викликають чимало дискусій. Природоресурсні відносини – це комплекс суспільних відносин щодо використання та відтворення окремих природних ресурсів у їх нерозривному зв'язку з іншими елементами довкілля, що виникають насамперед з метою забезпечення головним чином економічних потреб людини. Природоохоронні відносини є об'єктивно протилежними за своїм змістом до природоресурсних відносин. Природоохоронні відносини виникають з приводу охорони навколишнього природного середовища, тобто діяльності, що спрямована на збереження природних об'єктів і довкілля в цілому. При цьому природоохоронна діяльність спрямована насамперед на забезпечення екологічних інтересів.

У науковій літературі висловлені судження авторитетних вчених у галузі публічного і приватного права щодо приналежності природоресурсних й природоохоронних відносин. На думку Ю.О. Тихомирова, до публічних належать інтереси екологічного благополуччя [8, с. 5]. У зв'язку з тим, що природоохоронне (екологічне) право спрямоване на забезпечення екологічного благополуччя, його відносять до публічного права [2, с. 6].

З точки зору В.Ф. Яковлева, публічне право повинно застосовуватися у сферах охорони природи, людини, її життя, здоров'я тощо [9, с. 6]. На думку Е.В. Гірусова, природоохоронне (екологічне) право націлене насамперед на збереження загального блага, яким є природа в цілому [5, с. 311]. Тому в інститутах, пов'язаних з охороною природи, домінуючими є публічно-правові норми. С.О. Боголюбов також звертає увагу, що охорона навколишнього середовища як загального блага, що має соціальну спрямованість, тяжіє до публічних форм впливу, а використання природних ресурсів передбачає приватноправові методи [1, с. 33].

Щодо природоресурсного права, то, ґрунтуючись на позиції В.Ф. Яковлева, це приватне право у своїй основі, але з наявністю публічно-правових елементів [9, с. 6]. При цьому звертається увага на необхідність тісної взаємодії публічного і приватного права. Без цієї взаємодії приватне право ефективно функціонувати не може. Воно повинно підкріплюватися нормами публічно-правового впливу і захистом, що виходить від публічного права. Зазначене стосується, наприклад, й сфери природокористування та охорони природи.

Присутність публічно-правових елементів пояснюється також наявністю великої кількості екологізованих норм у природоресурсному законодавстві, спрямованих на досягнення єдиних суспільно значущих цілей – сталого розвитку суспільства, збереження сприятливого навколишнього середовища, екологічного благополуччя [2, с. 8]. Але при цьому слід зазначити, що нормативно-правові акти природоресурсного законодавства містять норми, спрямовані не так на охорону природи в цілому, як на раціональне використання конкретно визначеного природного ресурсу. Крім того, природокористування (вилучення корисних властивостей природних ресурсів) має на меті задовольнити насамперед особисті потреби чи інтереси підприємництва [2, с. 8].

Слід звернути увагу, що у науковій літературі акцентується увага на необхідності встановлення пріоритету приватноправового інтересу. Приватне право – це серце права, а публічне право – це лише необхідна захисна огорожа [7, с. 142]. Правове підґрунтя такої позиції сформоване ст. 3 Конституції України, згідно з якою людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Із зазначеними вимогами Конституції України узгоджуються положення законодавства України. Як підкреслює І.В. Венедиктова, публічний інтерес втрачає сенс, коли він не потрібний і не несе цінності реалізації для окремо взятого суб'єкта правовідносин [3, с. 90].

Висновки. Отже, у правовому регулюванні природоресурсних відносин присутній насамперед приватний інтерес, оскільки основною метою природокористування є забезпечення головним чином приватних економічних потреб людини. При цьому не заперечується той факт, що природні ресурси як об'єкти природоресурсних відносин в цілому є також і публічним благом. Це пояснюється присутністю публічно-правових

елементів у правовому регулюванні, а саме наявністю екологізованих норм у природоресурсному законодавстві. Природоохоронне право націлене насамперед на збереження й охорону загального блага, яким є навколишнє природне середовище в цілому, а природоохоронна діяльність спрямована на забезпечення екологічних інтересів суспільства. У зв'язку з цим природоохоронні відносини мають соціальну спрямованість і тяжіють до публічних форм впливу.

При цьому межа між приватним і публічним інтересом гнучка й мінлива у соціальному часі та просторі. Залежно від різноманітних суспільно-історичних обставин вона здатна зміщуватися або в один, або в другий бік. Тому необхідною умовою сталого розвитку суспільних відносин і забезпечення досконалого механізму правового регулювання, у тому числі у сфері використання й відтворення природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, є встановлення гармонійного співвідношення і поєднання інтересів у природоресурсних та природоохоронних відносинах.

Список літератури:

1. Боголюбов С.А. Правовые последствия социального характера природопользования и охраны окружающей среды / С.А. Боголюбов // Актуальні проблеми екологічних, земельних та аграрних правовідносин : теоретико-методологічні й прикладні аспекти : матеріали «круглого столу» (м. Харків, 5 грудня 2014 р.). – Х., 2014. – С. 31–34.
2. Бринчук М.М. Экологическое право в правовой системе / М.М. Бринчук // Астраханский вестник экологического образования. – 2013. – № 1(23). – С. 4–20.
3. Венедіктова І.В. Методологічні засади охоронюваних законом інтересів у приватному праві : моногр. / І.В. Венедиктова. – Х. : Нове Слово, 2011. – 260 с.
4. Венедіктова І.В. Роль інтересу в поділі права на приватне і публічне / І.В. Венедіктова // Університетські наукові записки. – 2011. – № 3 (39). – С. 61–68.
5. Гирусов Э.В. Гуманизм экологического права / Э.В. Гирусов // Экологическое право России : сб. материалов научно-практических конференций 1995–2004 гг. – М., 2004. – Т. 3. – С. 311–316.
6. Костяшкін І.О. Приватні та суспільні інтереси в умовах реалізації соціальної функції права власності на землю в Україні / І.О. Костяшкін // Правове забезпечення економічного розвитку та екологічної безпеки суспільства : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Вінниця, 14–15 травня 2015 р.). – Вінниця : ДонУ, 2015. – С. 237–240.
7. Радбрух Г. Философия права / Г. Радбрух. – М. : Международные отношения, 2004. – 712 с.
8. Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование : динамика сфер и методов / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2001. – № 5. – С. 4–6.
9. Яковлев В.Ф. О взаимодействии публичного и частного права / В.Ф. Яковлев // Публичное и частное право : проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической техники : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Екатеринбург, 1999 г.). – С. 5–12.

References:

1. Boholiubov, S.A. (2014). Pravovye posledstviya sotsyalnogo kharaktera pryrodopolzovaniya i okhrany okruzhaiushchei sredy [Legal consequences of the social nature of nature management and environmental protection]. Recent environmental problems, land and agrarian relations : theoretical, methodological and applied aspects. Kharkiv, 31–34.
2. Brynchuk, M.M. (2013). Ekolohycheskoe pravo v pravovoi systeme [Environmental law in the legal system]. Astrakhan: Astrakhan bulletin of ecological education, 1(23), 4–20.
3. Venediktova, I.V. (2011). Metodolohichni zasady okhroniuvanykh zakonm interesiv u pryvatnomu pravi : monohrafiia [Methodological principles of legal interests in private law : the monograph]. Kharkiv: New village, 260.
4. Venediktova, I.V. (2011). Rol interesu v podili prava na pryvatne i publichne [The role of interest in the division of the law to private and public]. Kharkiv: University research note, 3(39), 61–68.
5. Hyrusov, E.V. (2014). Humanyzm ekolohycheskoho prava [Humanism of Environmental Law]. Ecological Law of Russia: a collection of materials of scientific and practical conferences 1995–2004. Moscow, 3, 311–316.
6. Kostiashekin, I.O. (2015). Pryvatni ta suspilni interesy v umovakh realizatsii sotsialnoi funktsii prava vlasnosti na zemliu v Ukraini [Private and public interests in terms of implementation of the social function of land ownership in Ukraine]. Legal support economic development and environmental security of society: materials Ukrainian scientific-practical conference (Vinnytsia, 14–15 May 2015). Vinnitsa: Donetsk National University, 237–240.
7. Radbrukh, H. (2004). Fylosofiya prava [Philosophy of law]. Moscow: The International relations, 712.
8. Tykhomyrov, Iu.A. (2001). Publychno-pravovoe rehulyrovanye: dynamyka sfer y metodov [Public law regulation: the dynamics of spheres and methods]. Journal of Russian Law. Moscow, 5, 4–6.
9. Yakovlev, V.F. (1999). O vzaymodeistviy publychnoho y chastnoho prava [On the interaction of public and private law]. Public and private law: the problems of development and interaction, legislative expression and legal technology: materials of the All-Russian Scientific and Practical Conference. Ekaterinburg, 5–12.

ЧАСТНЫЙ И ПУБЛИЧНЫЙ ИНТЕРЕС В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПРИРОДОРЕСУРСНЫХ И ПРИРОДООХРАННЫХ ОТНОШЕНИЙ

М.А. Дейнега

Аннотация. В статье проведено исследование научных подходов представителей отечественной и зарубежной правовой доктрины о значении интереса в правовом регулировании. Определены критерии соотношения и разграничения частных и публичных интересов в правовом регулировании природоресурсных и природоохранных отношений.

Ключевые слова: природоресурсные отношения, природоохранные отношения, частный интерес, публичный интерес, правовое регулирование.

PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS IN LEGAL REGULATION OF NATURAL RESOURCE AND ENVIRONMENTAL RELATIONS

M.A. Deinega

Abstract. *The article approaches the study of scientific representatives of domestic and foreign legal doctrine on the importance of interest in the legal regulation. Criteria ratio and separation of private and public interests in the legal regulation of natural resource and environmental relations.*

Key words: *natural resource relations, environmental relations, private interest, public interest, legal regulation.*

UDC 349.6 (477)

ON THE ISSUE OF FORMING A NEW AREA OF LAW – ENVIRONMENTAL SAFETY LAW IN UKRAINE

J. KRASNOVA , associate professor,
National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine
E-mail: krasnova_yulya@ukr.net

Abstract. *The article is a theoretical study of the problems of integration and differentiation in environmental law by raising the possibility of formation of environmental safety law as a separate branch of law. The analysis is carried out on the scientific and legislative approaches regarding the place of environmental safety in the system of environmental law. It is substantiated that the legal literature does not give a uniform approach to the understanding and role of environmental safety in environmental law, while the national legislation of Ukraine has no proper criteria for the selection of legal relationships in the field of ensuring environmental safety into a separate legislative area. According to the major strategic regulatory and legal acts of Ukraine, environmental safety is the main principle of natural resource and environmental protection legislation. Based on this approach, proposed is a model of common methodology of environmental safety law which consists of defining the subject, methods, principles and system of legal regulation of environmental safety, which will systematize the legal norms in this area, which will be useful not only for training and research, but also for systematization of international and national legislation on ensuring environmental safety.*

Key words: *environmental security, the formation of the field of law, scientific approaches, legislative approaches, environmental safety law, object of law, subjects of law, methods of legal regulation of environmental safety, principles of legal regulation of environmental safety.*

PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS IN LEGAL REGULATION OF NATURAL RESOURCE AND ENVIRONMENTAL RELATIONS

M.A. Deinega

Abstract. *The article approaches the study of scientific representatives of domestic and foreign legal doctrine on the importance of interest in the legal regulation. Criteria ratio and separation of private and public interests in the legal regulation of natural resource and environmental relations.*

Key words: *natural resource relations, environmental relations, private interest, public interest, legal regulation.*

UDC 349.6 (477)

ON THE ISSUE OF FORMING A NEW AREA OF LAW – ENVIRONMENTAL SAFETY LAW IN UKRAINE

J. KRASNOVA , associate professor,
National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine
E-mail: krasnova_yulya@ukr.net

Abstract. *The article is a theoretical study of the problems of integration and differentiation in environmental law by raising the possibility of formation of environmental safety law as a separate branch of law. The analysis is carried out on the scientific and legislative approaches regarding the place of environmental safety in the system of environmental law. It is substantiated that the legal literature does not give a uniform approach to the understanding and role of environmental safety in environmental law, while the national legislation of Ukraine has no proper criteria for the selection of legal relationships in the field of ensuring environmental safety into a separate legislative area. According to the major strategic regulatory and legal acts of Ukraine, environmental safety is the main principle of natural resource and environmental protection legislation. Based on this approach, proposed is a model of common methodology of environmental safety law which consists of defining the subject, methods, principles and system of legal regulation of environmental safety, which will systematize the legal norms in this area, which will be useful not only for training and research, but also for systematization of international and national legislation on ensuring environmental safety.*

Key words: *environmental security, the formation of the field of law, scientific approaches, legislative approaches, environmental safety law, object of law, subjects of law, methods of legal regulation of environmental safety, principles of legal regulation of environmental safety.*

The growth of scientific knowledge is one of the key problems of modern cognition and research. The progress of each field of science is caused by the possibility of considering it as a holistic system. Moreover, knowledge is in the state of change, of becoming. One of the major mechanisms of formation and development of scientific cognition is its integration and differentiation.

Today, any industry and field of expertise is subject to the processes of integration and differentiation. Environmental safety is no exception.

Within the integration approach, environmental law solves the problems of regulation of social relations on the environment as a whole, as a single object. Within a differentiation one - the development of environmental law concerning the regulation of various relationships, including the use and protection of individual natural objects – land, minerals, water, air, forests, flora and fauna and more. In literature this approach is called sectoral. It is implemented in the form of land, mining, water, forest, fauna and atmosphere protection law and legislation.

Differentiation and integration approaches to the development of environmental law have objective grounds. Thus, the need for legal regulation of public relations for the use and protection of land, water, forests and other natural resources is caused by the interest of society in the detailed regulations taking into account the specificity of each object. Accordingly, social relations themselves are also specific.

The integration approach to the development of this area is due to the unity of the object - nature (the natural environment), interconnections and interdependence of processes and phenomena in nature. Changing the states of water, land, air entails - by operation of laws of nature – corresponding changes throughout the environment. All this requires a common approach, common principles and regulation mechanisms of social environmental relations. In the area of interaction between society and nature, there are many legal issues that cannot be solved in sectoral legislation – land, mining and other. These issues include the problems of production and consumption wastes, toxic and radioactive substances and materials, land use of chemicals, management and impact assessment of the planned activity on the environment, environmental assessment, environmental certification, auditing, declaring safety of objects of increased risk and others.

For a long time, there have been attempts to solve these questions with the help of purely environmental legislation, where natural resources have always been safety priority. However, with increasing industrial facilities and transport, and thus with increased harmful impact on the environment a question arose about the rapid environmental degradation and its impact on human life and health.

As a result of scientific debate on the issue of the structure of environmental law, in domestic science since the 90s of the twentieth century – on the basis of differential foundations of scientific knowledge within environmental law - there has been forming a separate area of public relations (anthropoprotective), the so-called environmental safety law, proposed to contain studies of the features of legal regulation of harmful chemical,

biological and physical effects on the environment and people along with such legal relationship as natural resource management legal relationship and legal environmental protection relationship.

One of the representatives of this position is Ukrainian scientist, Professor V. Andreitsev [1, p. 9-12], who proposed this legal category to be disclosed as a system of special legal measures aimed at protection of people's vital interests of from the harmful effects of the environment, and the other – a system of legislative and regulatory legal provision of regulating environmentally hazardous activities, usage of natural resources, protection of environment safe for life and health based on an inherent environmental risks.

The anthropoprotective goal of environmental safety is emphasized by a number of other scientists [2, p. 109-116; 3, p. 4-16; 4; 5]. In their view, to achieve that environmental safety is impossible without proper environmental management and natural environmental protection. A number of scientists notes that typically, each country determines for itself the greatest threat to environmental safety, but internationally under such threats one should understand the following: lack of natural resources; food security; climate change; military conflicts; the excessive extraction of mineral resources and the impact of climate change on the Arctic and Antarctic; pollution of the marine environment; depletion of marine biological resources; the use of GMOs etc [6].

These scientific approaches lead to a conclusion that environmental security is not just a matter of regulation of chemical, physical and biological effects, but much more – of the stability of wildlife on the planet. Therefore, it is believed that the principle of sustainable development should serve the basic principle of environmental security [7].

In this case, the position of the Russian scientist M.M. Brynchuk should be mentioned. While repeatedly addressing the problem of determining the ratio of environmental safety with the protection of the environment and nature use, as a result of the analysis of scientific papers and draft regulations, he came to the conclusion that some consider ensuring environmental security as part of environmental protection; others put an equal sign between them; others attach not only environmental protection to the content of "environmental security", but also rational use, reproduction and improvement of the quality of natural environment; still others appreciate it as an activity pursued simultaneously with environmental protection. The author himself considers ensuring environmental safety as a basic principle of natural environmental protection, as the most important long-term goal and objective of the activities to restore and maintain a favorable state of the environment. In this regard, he concludes that ensuring environmental safety is not an independent area of practice carried along with the natural environmental protection, and estimates the corresponding legal formulation as inappropriate. He later confirms his position by offering to understand the activities to protect the environment and natural resources by ensuring environmental safety in the interests of maintaining a healthy state of the environment and to protect environmental rights and lawful interests of individuals and businesses and is the basic environmental component of sustainable development [8, p. 30-42].

A variety of scientific approaches to determining environmental safety complicates perception of the category as a legal phenomenon. To find out which of the approaches outlined is customized, we will turn to the analysis of national legislation on the subject.

For example, according to Art. 50 of the Law of Ukraine "On Environmental Protection" on June 25, 1991 [9] environmental safety is understood as such a state of the natural environment at which the prevention of environmental deterioration and risks to human health is ensured. However, the Law does not specify the very mechanisms of "ensuring prevention of deterioration". Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine on March 5, 1998 № 188 "On the main directions of state policy of Ukraine in the field of environment, natural resources and environmental safety" [10] does not actually disclose specific mechanism of ensuring environmental safety, relating to this sector only environmental safety in the energy sector and the nuclear industry (Chapter 18).

The Law of Ukraine "On basic principles (strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine till 2020" [11] in the basic principles of state environmental policy duplicates the constitutional provision of Art. 16, which specifies that environmental safety, maintaining environmental balance in Ukraine, Chornobyl disaster management is the responsibility of the state and is implemented through such purposes, including: 1) improving the environmental situation and improving level of environmental safety, implemented by protection of the environment and its individual components; 2) achieving safe-for-human-health state of the environment through compliance with sanitary requirements quality of natural resources and the implementation of special measures to ensure such quality, such as: environmental control, monitoring the environment, environmental insurance and so on. So and this legal act does not specify a separate mechanism of ensuring environmental safety, and reveals it through the proper environmental management and protection.

Decree of the President of Ukraine on January 12, 2015 number 5/2015 approved the Strategy for Sustainable Development "Ukraine - 2020" [12], one purpose of which was the introduction of European standards of living to Ukraine and getting Ukraine in a leading position in the world through the implementation of four vectors: the vector of development; vector of safety; vector of responsibility and vector of pride. Environmental safety alone is not paid attention to, but it is noted that special attention should be paid to the safety of human life and health and it is impossible without effective medicine, protection of vulnerable groups of the population, the safety environment and access to clean drinking water, safe food and industrial goods (vector of safety). The strategy identifies that to achieve this goal we should develop a Program to preserve the natural environment.

The position of M.M. Brynchuk is corroborated by the President's of Ukraine Decree on May 26, 2015 № 287/2015 "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine on May 6, 2015 "On National Security Strategy of Ukraine" [13] which states that the priorities of ensuring

environmental safety are the following (para. 4.14.): 1) conservation of natural ecosystems, maintaining their integrity and life support functions; 2) creation of an effective system of environmental monitoring; 3) resource saving, providing sustainable environmental management; 4) reducing environmental pollution, providing monitoring sources of air pollution, surface and ground water, reducing pollution and restoration of soil fertility; cleaning areas from industrial and household waste; 5) formation of the system of waste processing and recycling of production and consumption; 6) minimizing the negative effects of the Chernobyl disaster; 7) preventing the uncontrolled import to Ukraine of environmentally dangerous technologies, substances, materials, transgenic plants and pathogens etc.

The Decree of the President of Ukraine on April 23, 2015 № 238/2015 "On approval of the Annual National Programme Ukraine – NATO cooperation for 2015" [14] says that Ukraine will continue the practice of initiating and implementing environmental projects under the Law of Ukraine "On basic principles (strategy) of state environmental policy of Ukraine till 2020" and National Action plan on environmental protection for 2011 - 2015 approved by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine on May 25, 2011 № 577-p.

One of the medium-term strategic goals of this program is defined as interoperability with NATO for introduction in Ukraine progressive experience of countries - NATO members in the field of environmental safety in order to restore degraded lands that are used by the Defense Ministry of Ukraine, and in the creation of protected sites on land that were used by the Defense Ministry of Ukraine.

The Program's priority tasks for the current 2015 are to continue work on:

- studying the countries – NATO members' experience of implementing an environmental management system of the armed forces in order to develop appropriate methods and adapting it to the Armed Forces of Ukraine, as well as instructions for environmental protection during the exercise;
- exchanging of experience with countries – NATO members to develop economic and administrative incentives to encourage the implementation of environmental management systems in the Armed Forces of Ukraine, environmentally safe nature in the course of operational and combat training during military exercises and training;
- the development of a modern system of forecasting, monitoring, warning and mitigation of harmful effects of water and the creation of information-measuring system of control, the formation and forecasting of floods and floods on the rivers and so on.

The new Military Doctrine of Ukraine approved the Decree of the President of Ukraine on September 24, 2015 № 555/2015 [15] is no exception. It uses such a term as "security environment", the shaping and development trends of which are: global climate change, depletion of natural resources, shortage of drinking water, food, increased migration, and increase the risks of large-scale emergency situations of natural and man-made character.

Instead, a group of deputies in the face of Y. I. Samoilenko and V. B. Hazan prepared draft Law of Ukraine "On the Concept of Ukraine's transition to sustainable development" [16]. According to this draft law, environmental safety is an integral part of national and transnational security which guarantees security of citizens' right to a safe and healthy environment and provides the necessary conditions for restoration of natural resources through monitoring and regulation of technological activities.

Thus current legislation of Ukraine defines environmental safety as a basic principle of natural resource and environmental law, proper implementation of which guarantees safe and healthy environment. On a scientific level, it enables us to argue about the formation of a new approach to the essence of environmental law, where, due to the rapidly increasing anthropogenic load, it is offered to be considered as the law of environmental safety.

Offer to create, within the framework of current international trends, a new model of environmental law as a branch of law – the environmental safety law, which we consider to be understood as law-regulated system of social legal relations in the sphere of ensuring a proper state of protection of the environment and of the vital interests of society, individual and citizens from possible negative impact on them by the economic and other activity, as well as from the threat of emergency situations of natural and man-made character, now and in the future, which is guaranteed by a system of political, legal, economic, environmental, technological and other social measures at the national and international levels.

The subject of such a legal regulation are, social relations regulated by rules of environmental and other branches of law, which are designed to protect human life and health from the harmful effects from man-made and natural factors. By its nature such legal relationships can be both regulatory and protective. According to the level of personalization – they may have both absolute and relative character.

The main object of legal regulation of environmental safety is a person, a person's life and health, the environment and the environmental safety. The man in this context acts a single, basic object of legal protection. At the same time, totality, organizations of people create larger objects-systems. The latter rather than every single person in isolation from such a system could reasonably be protected, if properly guaranteeing and ensuring the rights, freedoms and interests of everyone who is part of the object. Defending the entire system, we keep each of its structural elements. These associations are a family, local community, society, state (both political and territorial associations of citizens) mankind. Based on these objects we may have environmental safety classification – individual, regional, social, national, global. However, such objects are ancillary or derivatives for the reason that in accordance with Art. 3 of the Constitution of Ukraine a man, his life and health is a basic social value in the state.

It has been established that the methods of legal regulation of environmental safety is a set of methods, tools, techniques, whereby the legal effect is made on social relations in the field of environmental safety by legal

definition of objects that should be protected from the impact of human activities; bodies and persons who are obliged to ensure environmental safety and environmental requirements for all kinds of industrial and other economic activities that affect the environment, the use of contractual relations, characterized by equality of the parties and legal responsibility for the violation of environmental and legal requirements and rules that are implemented within the mandatory, discretionary and mixed methods to establish the powers of these legal relations.

It has been established that the main method of legal regulation of the environmental safety is the method of ecologization, since any kind of environmental and natural resources law is dangerous, so it should take into account the laws of nature and obey them. For it not to happen spontaneously, but it is rather organised, it is needed to ecologize every act of the impact on the environment of this area. Method of ecologizing is used by the definition in the legislation:

- of the objects of the natural environment to be protected from the impact of human activities or the use of which requires special legal regulation;
- of the bodies that regulate the use of natural resources, monitor compliance with the rules of nature and the environment;
- environmental rights and responsibilities of owners of nature and natural resources;
- environmental requirements for all kinds of industrial and other economic and recreational activities that affect the environment;
- legal liability for violation of environmental and legal requirements and regulations.

It has been proposed to regard the principles of legal regulation of environmental safety as basic ideas that express the nature and the social purpose of this sphere, reflect its main characteristics and features. Therefore, these principles should guide all participants of the public environmental relationships – legislative, executive and judicial bodies, enterprises, institutions, organizations as well as individuals. Compliance with environmental safety principles may serve as a juristic indicator of legal and social nature of the state, of the efficiency of all activity aimed at ensuring a rational environmental management and environmental protection, of the protection of environmental rights and legitimate interests of an individual and a citizen.

Based on the abovementioned we propose to add the following to environmental safety principles:

- sustainable development which implies equal approach to its economic, social and environmental components as well as recognition of the impossibility of social progress with the degrading environment;
- prevention of the environmental risks, dangers, detrimental effects on the environment, life and health of people;
- paying for using natural resources and compensation to citizens and the environment for the damage caused by a breach of legislation on environmental safety;

- free access to environmental information;
- participation of all interested parties in the preparation, discussion, adoption and implementation of solutions in the sphere of environmental safety;
- international cooperation in the field of environmental protection.

However, we should at once note that the list of the principles of environmental safety law, mentioned above is not final and, given the constantly changing state of the national legislation, can be extended or further specified.

What also seems important nowadays is the question of definition on a scientific level of a general approach to the disclosure of the system of environmental safety law, which not only will simplify the methodology of its academic use in educational institutions but will also in certain way influence the formation of international and national legislation on these issues.

References:

1. Andreitsev V.I. The law of environmental safety, problems of development of object / V.I. Andreytsev // Law of Ukraine. – 2001. – № 10. – P. 9–12.
2. Graeger Nina Environmental Security? // Journal of Peace Research. – 1996. – Vol. 33. – No. 1. – Pp. 109–116.
3. Barnett Jon. Environmental Security and Peace // Journal of Human Security. – 2007. – Vol. 3. – No. 1. – Pp. 4–16.
4. Werner Scholtz Collective (Environmental) Security: The Yeast for the Refinement of International Law // Electronic resource. – Access mode: search.proquest.com/technologycollection/docview/1563228467/fulltextPDF/4C74846CBEE34C10PQ/155?accountid=174530.
5. Ina Raluca Tomescu Environmental security of the European Union // Electronic resource. – Access mode: search.proquest.com/technologycollection/docview/1462397235/fulltextPDF/4C74846CBEE34C10PQ/55?accountid=174530.
6. Karen Hulme Environmental Security: Implications for International Law // Electronic resource. – Access mode: search.proquest.com/technologycollection/docview/1563228758/fulltextPDF/4C74846CBEE34C10PQ/152?accountid=174530.
7. Eugen Strautiu Theories of environmental security in western democracies // Electronic resource. – Access mode: search.proquest.com/technologycollection/docview/1269694089/fulltextPDF/4C74846CBEE34C10PQ/53?accountid=174530.
8. Brinchuk M.M. Ensuring environmental safety as a legal category // State and right. – 2008. – № 9. – P. 30–42.
9. On Environmental Protection: Law of Ukraine on June 25, 1991 // Supreme Council of the USSR. – 1991. – № 41. – P. 546.
10. On the main directions of state policy of Ukraine in the field of environmental management and protection, and ensuring environmental safety: Resolution Verkhovna Rada of Ukraine on March 5, 1998 № 188 // Supreme Council of Ukraine. – 1998. – № 38–39. – P. 248.
11. On Basic Principles (strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine till 2020: the Law of Ukraine on December 21, 2010 // Supreme Council of Ukraine. – 2011. – № 26. — P. 218.

12. On the strategy of sustainable development "Ukraine – 2020": Decree of the President of Ukraine on January 12, 2015 // Official Bulletin of Ukraine. – 2015. – № 4. – P. 67.

13. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine on May 6, 2015 "On National Security Strategy of Ukraine: Decree of the President of Ukraine on May 26, 2015 № 287/2015 // Official Bulletin of Ukraine. – 2015. – № 43. – P. 1353.

14. On approval of the Annual National Programme Ukraine - NATO cooperation for 2015: Decree of the President of Ukraine on April 23, 2015 № 238/2015 // Official Bulletin of Ukraine. – 2015. – № 34. – P. 1008.

15. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine on September 2, 2015 "On the new edition of the Military Doctrine of Ukraine": Decree of the President of Ukraine on September 24, 2015 № 555/2015 // Governmental Courier of 26 September 2015. – № 178. – P. 8–10.

16. On the Concept of Ukraine's transition to sustainable development: draft Law of Ukraine // Electronic resource. – Access mode: <http://www.mns.gov.ua/laws/laws/nuclear/92.htm>.

ДО ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ НОВОЇ ГАЛУЗІ ПРАВА – ПРАВА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Ю.А. Краснова

Анотація. У статті проводиться теоретичне дослідження проблем інтеграції і диференціації в екологічному праві шляхом порушення питання про можливість формування права екологічної безпеки як окремої галузі права. Здійснюється аналіз наукових і законодавчих підходів щодо місця екологічної безпеки в системі екологічного права. Обґрунтовано, що в юридичній літературі відсутній єдиний підхід до розуміння і ролі екологічної безпеки в екологічному праві, а національне законодавство України не має належних критеріїв для виділення правовідносин у сфері забезпечення екологічної безпеки в окрему законодавчу галузь. Згідно з основними стратегічним нормативно-правовим актам України екологічна безпека виступає основним принципом природоресурсного та природоохоронного законодавства. На підставі такого підходу запропоновано модель загальної методології права екологічної безпеки, яка складається із визначення предмета, методів, принципів та системи правового регулювання екологічної безпеки, що дасть змогу систематизувати правові норми з даного напрямку. Це стане корисним не лише для навчальної та наукової роботи, а й для систематизації міжнародного та національного законодавства з питань забезпечення екологічної безпеки.

Ключові слова: екологічна безпека, формування галузі права, наукові підходи, законодавчі підходи, право екологічної безпеки, об'єкт права, суб'єкти права, методи правового регулювання екологічної безпеки, принципи правового регулювання екологічної безпеки.

К ВОПРОСУ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОЙ ОТРАСЛИ ПРАВА – ПРАВА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УКРАИНЕ

Ю.А. Краснова

Аннотация. В статье проводится теоретическое исследование проблем интеграции и дифференциации в экологическом праве путем поднятия вопроса о возможности формирования права экологической безопасности как отдельной отрасли права. Осуществляется анализ научных и законодательных подходов относительно места экологической безопасности в системе экологического права. Обосновано, что в юридической литературе отсутствует единый подход к пониманию и роли экологической безопасности в экологическом праве, а национальное законодательство Украины не имеет надлежащих критериев для выделения правоотношений в сфере обеспечения экологической безопасности в отдельную законодательную ветвь. Согласно основным стратегическим нормативно-правовым актам Украины экологическая безопасность выступает основным принципом природоресурсного и природоохранного законодательства. На основании такого подхода предложена модель общей методологии права экологической безопасности, состоящая из определения предмета, методов, принципов и системы правового регулирования экологической безопасности, которая позволит систематизировать правовые нормы по данному направлению, станет полезной не только для учебной и научной работы, но и для систематизации международного и национального законодательства по вопросам обеспечения экологической безопасности.

Ключевые слова: экологическая безопасность, формирование отрасли права, научные подходы, законодательные подходы, право экологической безопасности, объект права, субъекты права, методы правового регулирования экологической безопасности, принципы правового регулирования экологической безопасности.

ПРАВА СУБ'ЄКТІВ ФАУНІСТИЧНИХ ПРАВОВІДНОСИН І ГАРАНТІЇ ЇХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Ю. С. ПЕТЛЮК, кандидат юридичних наук, доцент
Національний університет
біоресурсів і природокористування України
E-mail: petliuk2012@yandex.ru

Анотація. У статті на основі аналізу екологічного, природоресурсного законодавства та спеціальної літератури досліджено проблемні аспекти реалізації прав суб'єктів фауністичних правовідносин і гарантії їх законодавчого забезпечення. Встановлено, що права та свободи суб'єктів фауністичних правовідносин і гарантії їх реалізації визначені на основі відповідних положень Конституції України, а також Законами України «Про тваринний світ», «Про мисливське господарство» та іншими актами фауністичного законодавства.

Висловлюється думка про те, що основоположним правом громадян у сфері фауністичних правовідносин, є право здійснення загального використання об'єктів тваринного світу, яке надається для задоволення життєво важливих оздоровчих, рекреаційних, естетичних потреб і здійснюється без вилучення цих об'єктів природного середовища.

Унаслідок проведеного дослідження з'явилися підстави стверджувати, що в сучасних умовах державою на засадах Конституції України та інших актів національного законодавства здійснено повномасштабне закріплення прав суб'єктів фауністичних правовідносин, проте із-за відсутності дієвого механізму застосування гарантій існують значні проблеми реалізації цих прав, насамперед у сферах використання та охорони об'єктів тваринного світу, ведення мисливського господарства, здійснення моніторингу тваринного світу тощо.

Ключові слова: права суб'єктів фауністичних правовідносин, гарантії забезпечення прав, фауністичні правовідносини, фауністичне законодавство, тваринний світ.

Актуальність. Дослідження юридичної сутності інституту прав людини та громадянина дає можливість стверджувати, що саме права і свободи відображають їх реальне становище та індивідуальні особливості в системі різноманітних суспільних відносин.

Кожна незалежна, демократична та соціальна держава повинна закріпити за своїми громадянами та юридичними особами гарантії суб'єктивних прав, тобто природних можливостей індивіда, що забезпечують його життя, людську гідність і свободу діяльності у всіх

сферах суспільного життя, а також створити належні умови для їх здійснення.

Права та свободи суб'єктів фауністичних правовідносин і гарантії їх реалізації визначені на основі відповідних положень Конституції України Законом України «Про тваринний світ» [1] та іншими актами фауністичного законодавства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Висвітлення питань всебічної реалізації прав суб'єктів відносин у галузі охорони, використання й відтворення тваринного світу та гарантій їх забезпечення знайшло відображення у наукових працях таких учених, як Г. І. Балюк, О. С. Колбасов, М. В. Краснова, Н. Р. Малишева, В. Л. Мунтян, Л. Д. Нечипорук, П. В. Тихий, В. С. Шахов, В. В. Шеховцов та ін.

Мета цієї статті полягає в дослідженні на основі аналізу екологічного, природоресурсного законодавства та спеціальної літератури проблемних питань застосування гарантій забезпечення прав суб'єктів фауністичних правовідносин.

Для досягнення мети дослідження використовувалися різні методи наукового пізнання. Діалектичний метод дав змогу розглянути процес реалізації прав суб'єктів фауністичних правовідносин у взаємозв'язку та взаємодії усіх елементів правового статусу суб'єктів правовідносин. Структурно-функціональний метод використовувався при характеристиці окремих елементів цього статусу. Функціонально-правовий метод став основою дослідження ефективності законодавчих приписів, що регулюють відносини у сфері реалізації та гарантування прав суб'єктів використання, відтворення й охорони тваринного світу.

Виклад основного матеріалу. Права та свободи є основою правового статусу суб'єкта правовідносин, під яким розуміють систему законодавчо встановлених і гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів та обов'язків суб'єктів суспільних відносин [2, с. 366].

Основоположним правом громадян у цій сфері суспільних відносин, відповідно до ст. ст. 10, 16, 17 Закону України «Про тваринний світ» є право здійснення загального та спеціального використання об'єктів тваринного світу.

Право безоплатного загального використання об'єктів тваринного світу надається для задоволення життєво необхідних потреб (оздоровчих, рекреаційних, естетичних) і здійснюється без вилучення об'єктів тваринного світу з природного середовища (за винятком любительського та спортивного рибальства у водних об'єктах загального користування).

Суб'єктами загального використання об'єктів тваринного світу є громадяни України, громадяни інших держав, а також особи без громадянства. Це право виникає з факту народження та/або на підставі закону.

При здійсненні загального використання об'єктів тваринного світу забороняється знищення тварин, руйнування їхнього житла та інших споруд (хаток, нир, гнізд, лігв, мурашників, загат тощо).

До спеціального використання об'єктів тваринного світу належать усі види використання об'єктів тваринного світу (за винятком передбачених законодавством випадків безоплатного любительського та спортивного рибальства у водних об'єктах загального користування), що здійснюється з вилученням (добуванням) із природного середовища.

Суб'єктами права спеціального використання об'єктів тваринного світу можуть бути державні, комунальні, колективні, приватні, громадські підприємства, установи, організації (в тому числі релігійні), громадяни України та їх об'єднання, іноземні юридичні й громадяни, які здійснюють спеціалізовану господарську та іншу діяльність у сфері охорони, використання та відтворення об'єктів тваринного світу, або у складі яких створено спеціалізовані підрозділи [3, с. 59–60].

Окремим видом є користувачі мисливських угідь, які мають право користуватися державним мисливським фондом у межах мисливських угідь; використовувати мисливських тварин; розпоряджатися мисливськими тваринами, добутими або набутими в інший спосіб у законному порядку, та доходами від їх реалізації; регулювати чисельність диких тварин, вживати невідкладних заходів для вилучення та ізоляції тварин, що мають ознаки хвороб, небезпечних для життя й здоров'я людей та інше.

Права суб'єктів використання та охорони тваринного світу, як стверджує В. С. Шахов, можуть бути обмежені в передбачених законодавством випадках у суспільних інтересах, інтересах інших природокористувачів або із-за необхідності забезпечення охорони тваринного світу [4, с. 275].

Важливим чинником реалізації прав суб'єктів фауністичних відносин можна вважати об'єктивно зумовлені та законодавчо закріплені гарантії їх забезпечення.

Багатозначність терміна «гарантії» обумовлює наявність різних підходів до визначення його поняття у юридичній літературі. На думку Ю. С. Шемшученка, правові гарантії – це сукупність спеціальних правових засобів і способів, які забезпечують реалізацію, охорону та захист суб'єктивного права громадянина на сприятливе навколишнє природне середовище [5, с. 29]. Під гарантіями прав, як зазначає М. В. Краснова, можна розглядати створення умов і надання таких юридичних засобів державою, за яких особа вільно та безперешкодно мала б можливість реалізовувати закріплене за нею право [6, с. 99].

Гарантії екологічних прав громадян, відповідно до ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», забезпечуються через проведення широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення і поліпшення стану навколишнього природного середовища; участь громадських організацій та громадян у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища; здійснення державного й громадського контролю за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища та ін.

Питання забезпечення гарантій прав користувачів об'єктами тваринного світу регламентуються різними актами фауністичного законодавства. Зокрема, Законом України «Про мисливське господарство та полювання» [7] встановлено гарантії прав користувачів мисливських угідь. Право користування мисливськими угіддями припиняється у разі: закінчення строку користування; добровільної відмови від користування; систематичного невиконання обов'язків щодо охорони та відтворення мисливських тварин, зобов'язань, обумовлених договором між користувачем мисливських угідь та власником (користувачем) земельних ділянок або центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузі лісового та мисливського господарства; погіршення якості мисливських угідь.

Однією з гарантій екологічних прав, згідно зі ст. 35 Закону України «Про тваринний світ», є забезпечення у встановленому законодавством порядку відшкодування заподіяної шкоди власникам і користувачам об'єктів тваринного світу.

Відповідно до цього нормативно-правового акта (ст. 6) право приватної власності на об'єкти тваринного світу припиняється у разі: жорстокого поводження з дикими тваринами; встановлення законодавчими актами заборони щодо перебування у приватній власності окремих об'єктів тваринного світу, а також в інших випадках, передбачених законом.

Користувачам об'єктами тваринного світу гарантовано право здійснювати спеціальне використання об'єктів тваринного світу; власності на добуті (придбані) в законному порядку об'єкти тваринного світу та доходи від їх реалізації; оскаржувати рішення органів виконавчої влади й посадових осіб, що порушують їх права на використання об'єктів тваринного світу.

Підприємства, установи, організації та громадяни, що здійснюють ведення мисливського та рибного господарства, мають також право брати участь у вирішенні питань охорони, використання й відтворення об'єктів тваринного світу, що перебувають на території закріплених за ними мисливських угідь та рибогосподарських водних об'єктів.

У разі дострокового припинення права користування мисливськими угіддями, яке сталося не з ініціативи або вини їх користувача, йому відшкодовуються витрати на проведені протягом останніх трьох років комплексні заходи, спрямовані на охорону та відтворення, у тому числі штучне, мисливських тварин, поліпшення середовища перебування тварин, а також повна вартість робіт з останнього упорядкування цих угідь. При цьому зазначені витрати відшкодовуються за рахунок нового користувача цих угідь або органу, який прийняв таке рішення.

Відшкодування збитків, завданих унаслідок порушення законодавства в галузі мисливського господарства та полювання, здійснюється добровільно або за рішенням суду відповідно до

законодавства затвердженими в установленому порядку таксами, а за їх відсутності – за розрахунками користувачів мисливських угідь.

Важливою гарантією прав власників і користувачів об'єктами тваринного світу, на наш погляд, є законодавче закріплення в основних джерелах фауністичного права відповідальності за порушення законодавства про охорону, використання та відтворення тваринного світу.

Заслужують на увагу відповідні положення, які містить Закон України «Про Червону книгу України» [8]. Згідно зі ст. 20 цього нормативного акта відповідальність за порушення законодавства у сфері охорони, використання та відтворення рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного й рослинного світу, занесених до Червоної книги України, несуть особи, винні у погіршенні середовища перебування (зростання) видів тваринного та рослинного світу, занесених до Червоної книги України; порушенні умов утримання видів тваринного й рослинного світу, занесених до Червоної книги України, в ботанічних садах, дендрологічних та зоологічних парках, інших штучно створених умовах, що призвело до їх загибелі, каліцтва (пошкодження); невиконанні законних вимог посадових осіб органів державної влади, що здійснюють управління, регулювання та контроль у сфері охорони, використання та відтворення рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного й рослинного світу, занесених до Червоної книги України тощо.

Висновки та перспективи. Резюмуючи вищевикладене, варто зазначити, що на основі положень Конституції України та інших актів національного законодавства здійснено повномасштабне закріплення прав суб'єктів фауністичних правовідносин. Однак із-за відсутності дієвого механізму застосування гарантій існують суттєві проблеми реалізації цих прав, насамперед у сферах використання та охорони об'єктів тваринного світу, ведення мисливського господарства, здійснення моніторингу тваринного світу тощо.

Подальші наукові пошуки в означеній сфері суспільних відносин можуть бути спрямовані на висвітлення інших проблем забезпечення реалізації прав суб'єктів фауністичних правовідносин, зокрема, необхідності формування ефективної системи їх гарантування.

Список використаних джерел:

1. Про тваринний світ : Закон України від 13 грудня 2001 р. № 2894-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97.
2. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч. / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 483 с.
3. Тваринний світ України: правова охорона, використання та відтворення / Г. І. Балюк, О. О. Погрібний, Ю. С. Шемшученко [та ін.]; за ред. Г. І. Балюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.
4. Шахов В. С. Правове регулювання використання та охорони тваринного світу // Екологічне право : підруч. / В. С. Шахов; за ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Право, 2013. – С. 270–292.
5. Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии / Ю. С. Шемшученко. – К. : Наук. думка, 1989. – 232 с.

6. Краснова М. В. Правові аспекти гарантій прав на землю / М. В. Краснова // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. – 2004. – Вип. 58. – С. 99–107. – (Серія «Юридичні науки»).

7. Про мисливське господарство та полювання : Закон України від 22 лютого 2000 р. № 1478-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 18. – Ст. 132.

8. Про захист тварин від жорстокого поводження : Закон України від 21 лютого 2006 р. № 3447-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 27. – Ст. 230.

References:

1. Law of Ukraine № 2894-III of December 13, 2001 «On an animal kingdom» // Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy [Supreme Council of Ukraine] (2002), 14, 97.

2. Zaychuk O.V., Onishchenko N.M. (2008). Teoria derzhavy i prava. Akademichnyi kurs: pidruchnik [Theory of the state and law. Academic course]. Kiev, Ukraine: Jurinkom Inter 483.

3. Baliuk G.I., Pogribniy O.O., Shemshuchenko Y.S., etc. (2010). Tvariniy svit Ukrainy: pravova ohorona, vikoristania ta vidtvorenia [Animal kingdom of Ukraine: legal safeguard, use and recreation]. Kiev, Ukraine: Jurinkom Inter, 384.

4. Shahov V.S. (2013). Pravove reguluvania vikoristania ta ohorony tvarinogo svitu [Legal adjusting of the use and guard of animal kingdom]. Ekolaw of Ukraine, 270-292.

5. Shemshuchenko Y.S. (1989). Pravovie problem ekologii [Legal problem of ecology]. Naukova dumka, 232.

6. Krasnova M.V. (2004). Pravovi aspekty garantiy prav na zemly [Legal aspects of guarantees of land rights]. An announcer of the Kyiv national university is the name of Taras Shevchenko, 58, 99–107.

7. Law of Ukraine № 1478-III of February 22, 2000 «On the hunting growing and hunt» Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy [Supreme Council of Ukraine] (2000), 18, 132.

8. Law of Ukraine № 3447-IV of February 21, 2006 «On protecting of animals from legal cruelty» // Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy [Supreme Council of Ukraine] (2006), 27, 230.

ПРАВА СУБЪЕКТОВ ФАУНИСТИЧЕСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ И ГАРАНТИИ ИХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Ю. С. Петлюк

Аннотация. В статье на основании анализа экологического, природоресурсного законодательства и специальной литературы исследованы проблемные аспекты реализации прав субъектов фаунистических правоотношений и гарантии их законодательного обеспечения. Установлено, что права и свободы субъектов фаунистических правоотношений и гарантии их реализации определены, исходя из соответствующих положений Конституции Украины, а также Законами Украины «О животном мире», «Об охотничьем хозяйстве и охоте» и другими актами фаунистического законодательства.

Высказывается мнение о том, что основополагающим правом граждан в сфере фаунистических правоотношений является право

осуществления общего использования объектов животного мира, которое предоставляется для удовлетворения жизненно важных оздоровительных, рекреационных, эстетических потребностей и осуществляется без изъятия этих объектов природной среды.

Вследствие проведенного исследования появились основания утверждать, что в современных условиях государством на основе положений Конституции Украины и других актов национального законодательства осуществлено полномасштабное закрепление прав субъектов фаунистических правоотношений, однако из-за отсутствия действенного механизма применения гарантий существуют значительные проблемы реализации этих прав, прежде всего в сферах использования и охраны объектов животного мира, ведения охотничьего хозяйства, мониторинга животного мира.

Ключевые слова: права субъектов фаунистических правоотношений, гарантии обеспечения прав, фаунистические правоотношения, фаунистическое законодательство, животный мир.

RIGHTS FOR SUBJECTS OF FAUNISTIC LEGAL RELATIONSHIPS AND GUARANTEES OF THEIR PROVIDING

Y.S. Petliuk

Abstract. *In the article on the basis of analysis ecological, natural resources legislation and special literature investigated the problem aspects of realization of rights for the subjects of faunistic legal relationships and guarantee of them are investigational legislative providing. It is set that rights and freedoms of subjects of faunistic legal relationships and guarantees of their realization certain on the basis of corresponding positions Constitutions of Ukraine, Laws of Ukraine "About fauna", "On Hunting Economy and Shooting" and other acts of legislation of faunal.*

It has been suggested that the fundamental right of citizens in faunal relationships, are right to perform general use of wildlife, which is available to meet vital health, recreation, aesthetic needs and is carried out without removing these objects environment.

As a result of the study were reason to believe that under current conditions the state on the basis of positions of Constitution of Ukraine and other acts of national legislation is carry out the full fixing of rights for the subjects of faunistic legal relationships, however because of absence of effective mechanism of application of guarantees, there are considerable problems of realization of these rights first of all in the spheres of the use and guard of objects of animal kingdom, conduct of the hunting growing, monitoring of animal kingdom.

Key words: *Rights for the subjects of faunistic legal relationships, guarantees of providing of rights, faunistic legal relationships, faunistic legislation, animal kingdom.*

**ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ
ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ КУРОРТІВ І ЛІКУВАЛЬНО-
ОЗДОРОВЧИХ МІСЦЕВОСТЕЙ**

Ю. С. ПЕТЛЮК, кандидат юридичних наук, доцент
E-mail: petliuk2012@yandex.ru

А. А. ЦИГАНОК, студентка 4 курсу юридичного факультету
Національний університет
біоресурсів і природокористування України
E-mail: Atsiganok@ukr.net

Анотація. Стаття присвячена дослідженню сучасних теоретико-практичних проблем застосування заходів юридичної відповідальності за порушення правового режиму курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей (зон) як природних об'єктів і територій, що підлягають особливій охороні.

У роботі зазначається, що до осіб, винних у вчиненні порушень законодавства про курорти, одночасно з притягненням їх до адміністративної, кримінальної чи дисциплінарної відповідальності або ж незалежно від такого притягнення можуть бути застосовані заходи майнової відповідальності. Оскільки спеціальних такс чи методик для територій та об'єктів лікувально-оздоровчого типу законодавство України не передбачає, шкода, що заподіюється такими правопорушеннями, обчислюється на загальних підставах, передбачених Цивільним кодексом України.

На основі проведеного дослідження можна зробити узагальнення, що внаслідок недосконалості чинного законодавства постають проблеми забезпечення правопорядку при використанні та охороні курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей. Тому, зважаючи на ці чинники, доцільними є пропозиції вжити невідкладних заходів щодо посилення адміністративної, кримінальної та матеріальної відповідальності; удосконалення процедури накладення відповідних стягнень; прийняття спеціальної методики визначення розміру відшкодування у разі заподіяння шкоди природним лікувальним ресурсам.

Ключові слова: відповідальність, правопорушення, природні лікувальні ресурси, курорт, лікувально-оздоровча місцевість.

Актуальність. В умовах загрозливої екологічної ситуації та інтенсифікації темпів життя сучасного індивіда зростає значення і цінність природних лікувальних ресурсів, які використовуються для профілактики захворювань, лікування й медичної реабілітації людей. Здоров'я сучасного та майбутнього поколінь безпосередньо залежить від

збереження, відтворення, раціонального використання та охорони природних лікувальних ресурсів, властивістю яких є здатність благодатно впливати на відновлення і розвиток фізіологічних життєвих сил людини.

Таке право виникає в людини при народженні та реалізується нею протягом усього життя. Воно, як вважає І. О. Костяшкін, ґрунтується на природному, біологічному рівні, який полягає в можливості природних ресурсів позитивно впливати на організм людини та в його здатності сприймати цей вплив і відновлювати свої життєві сили [1, с. 126]. Таким чином, використання природних лікувальних ресурсів забезпечує повноцінне життя індивіда та є об'єктивно необхідною умовою для його належного існування та розвитку.

У разі порушення вимог екологічного законодавства про курортні та лікувально-оздоровчі території винні особи несуть цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законами України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Необхідно зазначити, що питання притягнення до відповідальності за правопорушення у сфері використання та охорони курортів, лікувально-оздоровчих місцевостей не стало надто поширеним об'єктом наукових досліджень. Проте такі вчені, як А. Г. Бобкова, І. Г. Булах, М. В. Краснова, Н. Р. Малишева, А. М. Орлов, О. П. Савоста, О. М. Ткаченко, А. І. Черемнова, висвітлюючи різноманітні аспекти правового регулювання використання та охорони курортів, лікувально-оздоровчих, рекреаційних місцевостей (зон, територій), а також земель оздоровчого призначення, у своїх наукових напрацюваннях торкалися також проблем застосування заходів юридичної відповідальності за порушення законодавства в цій сфері суспільних відносин.

Відтак, **метою** цієї статті є дослідження окремих правових аспектів притягнення до відповідальності за правопорушення у сфері охорони та використання курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей.

При написанні статті було використано різні **методи** наукового пізнання. Зокрема, діалектичний метод дав змогу розглянути відповідальність за правопорушення у сфері охорони та використання курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей у динаміці та нерозривному взаємозв'язку елементів правового режиму курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей. Завдяки формально-логічному методу з'ясовано стан застосування заходів юридичної відповідальності за правопорушення у сфері охорони та використання курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей. Функціонально-правовий метод став основою дослідження ефективності законодавчих приписів, що забезпечують правопорядок у сфері використання та охорони курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей.

Виклад основного матеріалу. Чинне законодавство не містить спеціальних норм, що передбачають відповідальність за порушення режиму використання та охорони курортних, лікувально-оздоровчих зон і курортів. Водночас у ньому є низка норм, застосування яких можливе в зазначеній сфері правовідносин.

Підставою для притягнення до відповідальності є такі порушення: самовільне використання курортних, лікувально-оздоровчих зон, природних лікувальних ресурсів; пошкодження, псування, знищення природних курортних і лікувальних ресурсів та факторів; нецільове використання курортних і лікувально-оздоровчих зон; здійснення в межах курортних і лікувально-оздоровчих зон діяльності, що може негативно впливати на лікувальні властивості та санітарний стан територій, які підлягають особливій охороні; самовільна забудова курортних, лікувально-оздоровчих зон тощо.

Варто звернути увагу на те, що Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [2] та Кримінальний кодекс України (далі – ККУ) [3] не передбачають окремих норм, які б встановлювали відповідальність безпосередньо за порушення порядку використання та охорони курортних і лікувально-оздоровчих зон. У цьому випадку застосовуються загальні норми, які передбачають адміністративну (гл. 7 КУпАП «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини») або кримінальну відповідальність (гл. 22 ККУ «Злочини проти довкілля») за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища [4, с. 395].

Самовільна забудова площ залягання мінеральних чи термальних вод, невиконання при цьому правил охорони надр і вимог щодо охорони довкілля, будівель та споруд від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами, знищення або пошкодження спостережних режимних свердловин на підземні води, а також маркшейдерських і геодезичних знаків – тягнуть за собою адміністративну відповідальність за ст. 57 КУпАП «Порушення вимог щодо охорони надр» у вигляді накладення штрафу на громадян від чотирьох до шести неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (далі – *нмдг*) і на посадових осіб – від десяти до чотирнадцяти *нмдг*.

Здійснення заходів охорони водних ресурсів на території курортів є одним із пріоритетних напрямів розвитку курортної справи в Україні. Забезпечуючи неухильне виконання норм та правил в означеній сфері, законодавство України передбачає й відповідальність за порушення цих норм. Так, адміністративна відповідальність за порушення правил охорони водних ресурсів (забруднення та засмічення вод, порушення водоохоронного режиму на водозборах, яке спричиняє їх забруднення, водну ерозію ґрунтів та інші шкідливі явища) на території курортів та лікувально-оздоровчих територіях настає за ч. 1 ст. 59 КУпАП. Такі дії тягнуть за собою накладення штрафу на громадян у розмірі від трьох до семи *нмдг* і на посадових осіб – від п'яти до восьми *нмдг*.

Наявність у діяннях щодо порушення правил охорони вод обтяжуючих ознак у певних випадках дає підстави для притягнення винних до кримінальної відповідальності за ст. 242 ККУ «Порушення правил охорони вод». Такими обставинами, зокрема, може бути настання небезпечних наслідків у формі спричинення в результаті порушення

водоохоронних правил забруднення поверхневих чи підземних вод і водоносних горизонтів, джерел питних, лікувальних вод або зміна їхніх природних властивостей, або виснаження водних джерел, створення небезпеки для життя, здоров'я людей чи для довкілля. Покарання за відповідні злочини настає у вигляді штрафу від ста до двохсот мінімальних неоподаткованих доходів громадян або позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до п'яти років, або обмеження волі на той самий строк. За ч. 2 цієї ж статті, якщо відповідні діяння спричинили загибель або захворювання людей, масову загибель об'єктів тваринного і рослинного світу або інші тяжкі наслідки, відповідальність настає у вигляді обмеження волі на строк до п'яти років або позбавлення волі на той самий строк [5, с. 457].

Згідно зі ст. 43 Закону України «Про курорти» особи, винні в порушенні вимог законодавства про курорти, несуть цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність у встановленому законом порядку.

Закон не містить переліку правопорушень, що є юридичною підставою притягнення винних до юридичної відповідальності, не передбачені склади відповідних правопорушень (злочинів) також ні КУпАП, ні ККУ. Це, однак, не означає, що вчинення правопорушень (злочинів) у сфері курортної справи, зокрема порушення правового режиму курортних та лікувально-оздоровчих територій, не тягнуть за собою юридичної відповідальності. Вчинення відповідних правопорушень (злочинів), як зауважує Н. Р. Малишева, є підставою для застосування норм юридичної відповідальності загального характеру. Зокрема, за порушення санітарного режиму округу (зони) санітарної охорони курорту винні особи несуть відповідальність за ст. 42 КУпАП «Порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм». Відповідальність у цьому випадку настає у вигляді накладення на громадян адміністративного штрафу від одного до дванадцяти *нмдг* і на посадових осіб – від шести до двадцяти п'яти *нмдг* [6, с. 590].

За псування, ушкодження, знищення природних курортних і лікувальних ресурсів і факторів, порушення інших вимог з використання і охорони зон кримінальна відповідальність можлива за ч. 2 ст. 89 (умисне знищення чи істотне ушкодження лісових масивів шляхом підпалу); ст. 160 (незаконна порубка дерев і чагарників у лісах, що виконують санітарно-гігієнічну та оздоровчу функції); ст. 207 (знищення, зруйнування або псування територій природно-заповідного фонду) ККУ, якщо зазначені порушення вчинені в межах курортних, лікувально-оздоровчих зон та курортів.

Адміністративна відповідальність за такі порушення передбачена ст. 52 (псування та забруднення сільськогосподарських та інших земель); ст. 65 (незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур та молодняка); ст. 72 (пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, шкідливими викидами, відходами і покидьками); ст. 78 (викид забруднюючих речовин в атмосферу з перевищенням нормативів або без дозволу і шкідливого порушення порядку здійснення впливу на

атмосферне повітря); ст. 153 (пошкодження або самовільна порубка зелених насаджень у містах) КУпАП.

Порушення вимог з використання та охорони курортних і лікувально-оздоровчих зон, курортів, що полягає в невиконанні вимог щодо використання та охорони природних об'єктів, які знаходяться на таких територіях, тягне застосування адміністративної відповідальності (ст. ст. 53, 57, 59, 60, 67, 73 КУпАП).

Чимало мінеральних джерел на територіях курортів сьогодні використовуються без попередніх робіт щодо геологічного вивчення надр або ж з порушенням правил проведення відповідних робіт. Це дає підстави для застосування до винних адміністративної відповідальності за ст. 58 КУпАП «Порушення правил і вимог проведення робіт по геологічному вивченню надр», якщо таке діяння може призвести чи призвело до недостовірної оцінки розвіданих запасів мінеральних вод або умов для будівництва та експлуатації підприємств по їх видобуванню – у вигляді накладення штрафу на посадових осіб від десяти до чотирнадцяти *нмдз*.

Отже, факт вчинення правопорушення на курортних чи лікувально-оздоровчих територіях є кваліфікуючою ознакою при застосуванні адміністративних чи кримінальних санкцій. Водночас слід зазначити, що існує потреба у встановленні спеціальної, хоч би адміністративної відповідальності за порушення режиму курортів та інших лікувально-оздоровчих територій.

До осіб, винних у вчиненні порушень законодавства про курорти, одночасно з притягненням їх до адміністративної, кримінальної чи дисциплінарної відповідальності або ж незалежно від такого притягнення можуть бути застосовані заходи майнової відповідальності. Оскільки спеціальних такс чи методик для територій оздоровчого типу законодавство України не передбачає, шкода, що заподіюється такими правопорушеннями, обчислюється на загальних підставах, передбачених Цивільним кодексом України.

Зазначена шкода підлягає відшкодуванню в повному обсязі залежно від свого розміру та об'єкта посягання. Слід зазначити, що для деяких видів природних ресурсів курортно-рекреаційних територій встановлено спеціальні кодифікаційні норми – такси, головна функція яких полягає в компенсації шкоди, заподіяної протиправним використанням вказаних природних ресурсів. Так, шкода, спричинена природним ресурсам курортно-лікувальних та рекреаційних зон у межах природно-заповідного фонду, підлягає відшкодуванню на підставі спеціальних такс.

Необхідно зазначити, що суттєвою прогалиною екологічного законодавства, на думку О. М. Ткаченко, є недостатнє врахуванням цінності та вартості лікувальних природних ресурсів, що відповідно не враховується при визначенні розмірів майнової відповідальності осіб, які заподіяли шкоду [7, с. 397].

Висновки та перспективи. На основі проведеного дослідження можна зробити узагальнення, що інститут відповідальності за порушення правового режиму курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей

перебуває у стані трансформації. У зв'язку з недосконалістю чинного законодавства постають проблеми забезпечення правопорядку в означеній сфері правовідносин.

Тому, зважаючи на ці чинники, у подальших наукових дослідженнях варто зосередити увагу на питаннях впровадження заходів щодо посилення адміністративної, кримінальної та матеріальної відповідальності за порушення режиму використання й охорони курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей; удосконалення процедури накладення відповідних стягнень; прийняття спеціальної методики визначення розміру відшкодування у разі заподіяння шкоди природним лікувальним ресурсам.

Список літератури:

1. Костяшкін І. О. Право загального землекористування громадян [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / І. О. Костяшкін. – К., 2005. – 185 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : станом на 6 грудня 2016 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 2017. – № 2. – Ст. 25.
3. Кримінальний кодекс України : станом на 6 жовтня 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 47. – Ст. 800.
4. Цивільний кодекс України : станом на 2 листопада 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 49. – Ст. 847.
5. Гетьман А. П. Екологічне право України : підруч. / А. П. Гетьман, М. В. Шульга. – Х. : Право, 2005. – 464 с.
6. Бобкова А. Г. Правовий режим використання та охорони курортних, лікувально-оздоровчих зон і курортів / А. Г. Бобкова // Екологічне право : Особлива частина : підруч. для студ. юрид. вузів та фак. / за ред. В. І. Андрейцева. – К. : Істина, 2001. – С. 451–478.
7. Малишева Н. Р. Правові засади формування, збереження та раціонального використання національної екологічної мережі України / Малишева Н. Р. // Екологічне право України. Академічний курс : підруч. – 2-е вид. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – С. 518–599.
8. Ткаченко О. М. Правове регулювання використання та охорони курортних, лікувально-оздоровчих і рекреаційних зон / О. М. Ткаченко // Екологічне право : [підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / за ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Право, 2013. – С. 387–397.

References:

1. Kostiaszhkin I.O. (2005). Pravo zagalnogo zemlekoristuvania gromadian [Right for general land-tenure of citizens]. Kiev, 185.
2. Kodeks Ukrainy pro administrativni pravoporushenya [The Code of Ukraine about administrative crimes] of December 6, 2016 // Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy [Supreme Council of Ukraine] (2017), 2, 25.
3. Kriminalniy kodeks Ukrainy [Criminal code of Ukraine] of October 8, 2016 // Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy [Supreme Council of Ukraine] (2016), 47, 800.
4. Tsuvilniy kodeks Ukrainy [Criminal code of Ukraine] of November 2, 2016 // Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy [Supreme Council of Ukraine] (2016), 49, 847.

5. Hetman A. P., Shulga M. V. (2005). *Ecologichne pravo Ukrainy* [Ecolaw of Ukraine]. Kharkiv, Ukraine: Law, 464.

6. Bobkova A.G. (2001), *Pravovy rezhim vykoristanya ta ohorony kurortnyh, likuvalno-ozdorovchih y kurortiv* [The legal regime of use and health resort, therapeutic areas and resorts] / A.G. Bobkova, [Ecolaw of Ukraine: Special part], Kyiv, Ukraina: Istyna, pp. 483-501.

7. Malisheva N.R. (2008). «Legal principles of forming, preservation and rational, use of national ekologikal network of Ukraine» / N.R. Malisheva, [Ecolaw of Ukraine: Academic course]. Kyiv, Ukraina: Legal opinion, pp. 518–599.

8. Tkachenko O.M. (2013), *Pravove reguluvanya vykoristanya ta ohorony kurortnyh, likuvalno-ozdorovchih y rekreaziynih zon* [Legal regulation of use and protection of resort, therapeutic and recreational areas] / O.M. Tkachenko, [Ecolaw of Ukraine]. Kharkiv, Ukraine: Law, pp. 387–397.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ КУРОРТОВ И ЛЕЧЕБНО- ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ МЕСТНОСТЕЙ

Ю. С. Петлюк, А. А. Цыганок

Аннотация. *Статья посвящена исследованиям современных теоретико-практических проблем применения мер юридической ответственности за нарушение правового режима курортов и лечебно-оздоровительного местностей (зон) как природных объектов и территорий, подлежащих особой охране.*

В работе указано, что к лицам, виновным в совершении нарушений законодательства о курортах, одновременно с привлечением их к административной, уголовной или дисциплинарной ответственности или независимо от такого привлечения могут быть применены меры имущественной ответственности. Поскольку специальных такс или методик для территорий и объектов лечебно-оздоровительного типа законодательство Украины не предусматривает, вред, причиняемый такими правонарушениями, исчисляется на общих основаниях, предусмотренных Гражданским кодексом Украины.

На основании проведенного исследования можно сделать обобщение, что из-за несовершенства действующего законодательства возникают проблемы обеспечения правопорядка при использовании и охране курортов и лечебно-оздоровительных местностей. Поэтому, учитывая эти факторы, целесообразными являются предложения принять безотлагательные меры по усилению административной, уголовной и материальной ответственности; совершенствование процедуры наложения соответствующих взысканий; принятие специальной методики определения размера возмещения в случае причинения вреда природным лечебным ресурсам.

Ключевые слова: *ответственность, правонарушение, природные лечебные ресурсы, курорт, лечебно-оздоровительная местность.*

RESPONSIBILITY FOR OFFENCE IN THE FIELD OF USE AND GUARD OF RESORTS AND CURATIVELY-HEALTH LOCALITIE

Y.S. Petliuk, A.A. Tsyhanok

Abstract. *The article is devoted doslidzhennnyu modern theoretical and practical problems of application of legal liability for the violation of the legal regime resorts and medical ozdorovnyh areas (zones) as natural sites and areas to be protected.*

The paper stated that the persons guilty of committing violations of the law of the resorts at the same time bringing them to administrative, criminal or disciplinary or prosecution regardless of the measures can be applied vidpovidalnosti. Because property taxes or special techniques for therapeutic areas and objects -sanitary such legislation Ukraine does not imply pity that caused such offenses calculated on general grounds stipulated by the Civil Code of Ukraine.

Based on the research that can make generalizations, because of the imperfection of the current legislation there is a problem with law enforcement use and health resorts and therapeutic localities. Therefore, in view of these factors, it is reasonable proposal to take urgent measures to strengthen administrative and criminal liability; improving procedures for the imposition of appropriate penalties; adoption of a special methodology for determining the amount of compensation in case of damage to natural medicinal resources.

Key words: *responsibility, offence, natural curative resources, resort, curatively-health locality.*

УДК 349.42

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ПАЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

І.А. ЗАПЛІТНА, аспірантка*

**Національний університет біоресурсів і природокористування
України**

E-mail:iryna_kyluk@i.ua

Анотація. *Стаття присвячена аналізу політичних, економічних та соціальних передумов, із настанням яких виникла потреба проведення паювання земель в Україні. За результатами дослідження визначено, що політичними передумовами паювання земель в Україні стала політична зміна влади, проголошення незалежності України, необхідність в оновленні законодавства. Економічними – прагнення*

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

© І. А. Заплітна, 2017

RESPONSIBILITY FOR OFFENCE IN THE FIELD OF USE AND GUARD OF RESORTS AND CURATIVELY-HEALTH LOCALITIE

Y.S. Petliuk, A.A. Tsyhanok

Abstract. *The article is devoted doslidzhennnyu modern theoretical and practical problems of application of legal liability for the violation of the legal regime resorts and medical ozdorovnyh areas (zones) as natural sites and areas to be protected.*

The paper stated that the persons guilty of committing violations of the law of the resorts at the same time bringing them to administrative, criminal or disciplinary or prosecution regardless of the measures can be applied vidpovidalnosti. Because property taxes or special techniques for therapeutic areas and objects -sanitary such legislation Ukraine does not imply pity that caused such offenses calculated on general grounds stipulated by the Civil Code of Ukraine.

Based on the research that can make generalizations, because of the imperfection of the current legislation there is a problem with law enforcement use and health resorts and therapeutic localities. Therefore, in view of these factors, it is reasonable proposal to take urgent measures to strengthen administrative and criminal liability; improving procedures for the imposition of appropriate penalties; adoption of a special methodology for determining the amount of compensation in case of damage to natural medicinal resources.

Key words: *responsibility, offence, natural curative resources, resort, curatively-health locality.*

УДК 349.42

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ПАЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

І.А. ЗАПЛІТНА, аспірантка^{*}

**Національний університет біоресурсів і природокористування
України**

E-mail:iryna_kyluk@i.ua

Анотація. *Стаття присвячена аналізу політичних, економічних та соціальних передумов, із настанням яких виникла потреба проведення паювання земель в Україні. За результатами дослідження визначено, що політичними передумовами паювання земель в Україні стала політична зміна влади, проголошення незалежності України, необхідність в оновленні законодавства. Економічними – прагнення*

^{*} Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.М. Єрмоленко

© І. А. Заплітна, 2017

окремих осіб зосередити в своїх руках значні площі сільськогосподарських угідь, а соціальними – створення нового прошарку населення – землевласників.

Ключові слова: *паювання, передумови, земельна реформа, землевласники, земельні відносини.*

Актуальність теми. До початку 90-х років ХХ ст. основу земельного права становив інститут права виключної державної власності на землю. Він передбачав належність усіх земель в межах території України одному суб'єктові – державі, що було закріплено в ст. 9 не чинного нині Закону УРСР «Про власність». Інші суб'єкти земельних відносин – громадяни та юридичні особи – могли володіти землею лише на праві землекористування, яке вважалося похідним і, відповідно, залежним від права виключної власності держави на землю. Таким чином, презюмувалося, що припинення монополії держави на землю і передача її тим, хто на ній працює, мала стати основною причиною паювання земель. Проте подолання монопольної власності держави на землю не вирішило цієї проблеми – спроба перетворити українських селян на господарів на землі зазнала невдачі. У зв'язку з цим варто проаналізувати інші передумови паювання земель, а саме політичні, економічні та соціальні.

Аналіз публікацій. Науковцями у галузі земельного та аграрного права, які займалися дослідженням паювання земель в Україні, є: В.М. Артеменко, О.А. Вівчаренко, О.В. Дзера, В.М. Єрмоленко, О.І. Заєць, Т.О. Коваленко, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, проте єдиного комплексного аналізу і виділення передумов паювання земель в Україні ними здійснено не було.

Метою статті є виділення та аналіз історичних передумов паювання земель в Україні.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, історичними передумовами паювання земель в Україні є політичні, економічні та соціальні.

Політичними передумовами запровадження процесу паювання земель стало проголошення Україною незалежності, політична зміна влади та проведення земельної реформи, що потягнуло за собою зміни в структурі земельної власності та землекористування.

Перед незалежною Україною постало надзвичайно важливе завдання щодо створення нової юридичної бази земельних відносин, яка б істотно відрізнялася від існуючої соціалістичної схеми, побудованої за принципами монопольного права державної власності на землю [1, с. 13].

Першим кроком на шляху до переходу від адміністративно-командної до ринкової економіки стало проголошення земельної реформи постановою Верховної Ради УРСР «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 року.

Аналіз історичного досвіду реформування земельних відносин свідчить, що зазначені реформи завжди відбувалися на тлі політичних передумов. Особливістю сучасної земельної реформи, складовою якої є паювання земель колективних сільськогосподарських підприємств в Україні,

обумовлюється тим, що реформування земельних відносин розпочалося паралельно із реформуванням політичного устрою держави [2].

Зміна державної політики у сфері аграрного виробництва, усвідомлення необхідності різноманітності форм користування і розпорядження землею – все це викликало зміну законодавчої бази регулювання земельних відносин на загальносоюзному рівні. Початок кардинальних змін пов'язується з особливою історичною подією – прийняттям Декларації про державний суверенітет України, що відбулося 16 липня 1990 року. У цьому історичному документі закарбовані слова про те, що земля є власністю українського народу.

У зв'язку з політичною зміною влади, безумовно, постало питання про створення ефективного й економічного державного апарату управління в галузі раціонального використання та охорони земель, перерозподілу повноважень щодо розпорядження землями, розробка і прийняття необхідної кількості нормативних актів [3].

Оскільки земельне законодавство УРСР повною мірою відображало монополію держави на землю і не узгоджувалося з новим курсом, то потребувало значного оновлення та перегляду великої кількості правових актів.

Саме це дало можливість розпочати зміни у земельних відносинах. Метою цих змін була ліквідація виключної державної власності на землю, введення в земельне законодавство інституту права приватної власності на землю, надання селянину статусу господаря землі через надання йому прав власності на землю.

Реалізувати цю мету вбачалось за можливе шляхом здійснення паювання земель у процесі проведення земельної реформи, яка являла собою комплекс правових, соціально-економічних, технічних та організаційних заходів, спрямованих на перебудову земельних відносин через роздержавлення землі, утвердження різних форм власності на неї та розвиток нових організаційних форм господарювання на селі, що функціонують на приватній власності.

В юридичній літературі побутує думка, згідно з якою *економічною* передумовою паювання земель стало те, що адміністративно-командна система управління у СРСР призвела наприкінці 1980-х рр. до занепаду усі галузі, що формували економіку держави, в тому числі й сільське господарство. Кризовий стан його розвитку було обумовлено монополією державної власності на землю, майно і вироблену продукцію, пануванням колгоспно-радгоспної форми організації товарного виробництва, а також одержавленням соціально-економічних відносин на селі. За таких умов держава виявилася неспроможною раціонально використовувати головне багатство – землю [4].

У праці В. Масола «Упущенный шанс» констатується наявність кризових явищ у аграрному секторі та продовольчих труднощів в Україні, неефективна діяльність колгоспів і радгоспів. Автор також вказує на потребу введення ринкових відносин до агропромислового комплексу в усіх його ланках без будь-яких обмежень [5, с. 5].

Однак однозначно не можна погодитись з тим, що економічними підставами паювання земель послужили тільки монополія держави на землю та неефективність колгоспно-радгоспної системи. Так, якщо 1992 р. сільськогосподарські підприємства колективного сектору закінчили з позитивною рентабельністю в +100,8 %, то в 1996 р. результат діяльності КСП характеризувався мінусовою рентабельністю – 33,7 % [6, с. 34]. В абсолютних цифрах загальний фінансовий результат господарської діяльності КСП у 1997 р. становив 3324,4 млн грн збитку, проти 1327,2 млн грн прибутку в 1995 році. У 1998 р. сума збитків досягла 4 млрд грн [7]. У 2004 р. обсяг виробництва валової продукції сільського господарства всіма категоріями господарств становив 65,8 млрд грн проти 104,5 млрд грн у 1990 році [8]. Істотно знизився відсоток отримання валової продукції сільського господарства. Якщо у 1990 р. сільськогосподарські підприємства виробляли 72,5 % валової продукції сільського господарства, то у 2002 р. – усього 40,1 %. Рентабельність сільськогосподарських підприємств впала з 46,8 % у 1994 р. до 10,6 % у 1995 році [9, с. 68].

У 1990 р. із 12 421 господарства збитковими було визнано тільки 51, що становило 0,41 %, у 1994 р. із 12 455 підприємств збитковими було вже 715 (5,7 %), у переломному 1995 р. 30,2 % стали збитковими, а у 1998 р. збитковими були 91,9 % підприємств, а прибутковими – усього 1 011 із 112 421 [10].

На думку відомого вченого-економіста І. Лукінова, ринкові і державні регулятори спрацьовували у той час тільки на прискорення втрат національного товаровиробництва і розширення простору для зовнішньоторговельної експансії продуктів харчування на український ринок. Цінова, податкова і фінансово-кредитна політика держави, що активно впливає на рівень дохідності сільськогосподарських товаровиробників, перетворилася з активного стимулятора проведення ефективних агропродовольчих реформ на могутню руйнівну силу виробничого і ринкового потенціалу [11, с. 4].

Слід зазначити, що ліквідація колективних господарств у аграрному секторі економіки здійснювалася без належного прогнозування її економічних і соціальних наслідків. Цілком очевидно, що українські колгоспники були зацікавлені не у зруйнуванні колгоспів і парцеляції землі, розподілі та індивідуальному привласненні спільного майна, на що були спрямовані реформи, а насамперед у звільненні колективних господарств від «феодальної» залежності з боку соціалістичної держави, яка юридично та фактично володіла землею, диктувала зміст і обсяги виробництва, сама здійснювала розподіл виробленої продукції і встановлювала її вартість, забороняла колгоспам підприємницьку діяльність. Селяни, як і решта громадян України, чекали від реформ перетворення їх на власників землі та спільного майна й можливості на демократичних і колективістських засадах здійснювати господарювання, а також, нарешті, подолати залежність від підсобного, переважно натурального господарства, і стати розпорядниками отримуваних у колективних господарствах доходів [12].

Як свідчать аналітичні висновки Міністерства аграрної політики України, зроблені на основі аналізу реформування аграрних відносин у 1991–2004 рр., проведені реформи аж ніяк не збігалися з інтересами та надіями селян. Зокрема, протягом названого періоду право на земельну частку (пай) набули 6,9 млн селян, з яких 6,8 млн (98 %) отримали сертифікати, що посвідчують це право. Власникам земельних часток (паїв) на час вивчення цього питання було видано 5,2 млн державних актів на володіння землею, що становить 76 % від загальної кількості громадян, які отримали земельні сертифікати [8].

Велика кількість громадян відмовилась від посвідчення державними актами права приватної власності на землю, а близько 100 тис. громадян навіть не захотіли посвідчити сертифікатом своє право на землю [12, с. 31].

Ті селяни, які отримали земельні паї, площа яких в середньому становила 3–7 га, не мали спроможності вести ефективне сільськогосподарське виробництво, оскільки земельні ділянки такої площі не можуть бути основою для механізованого та машинізованого сучасного господарства. Крім того, у селян були відсутні засоби виробництва – спеціальна техніка, первісні капітали, агротехнічні, економічні та юридичні знання. А зважаючи на те, що більшість таких селян – люди похилого віку, то в них була відсутня навіть фізична можливість для цього.

Все це призвело до того, що власники сертифікатів на земельну частку пай (до введення мораторію) стали обмінювати або продавати їх за безцінь, а також передавати в оренду. Це було досить вигідно керівникам великих сільськогосподарських підприємств, представникам комерційних структур, фермерам.

Таким чином, вважаємо, що *економічними* передумовами паювання земель було саме прагнення окремих осіб сконцентрувати в своїх руках великі земельні масиви, здійснивши негайне трансформування радгоспів і колгоспів.

Проте таке трансформування не дало позитивних результатів для економічного зростання сільськогосподарського виробництва, оскільки не було створено економічних передумов для формування конкурентоспроможних, більш продуктивних нових господарських структур. Було зруйновано і розкрадено значну частину основних фондів сільськогосподарського сектору [13, с. 241]. Протягом трансформаційного періоду відбулося падіння сільськогосподарського виробництва та зниження рівня життя сільського населення.

Отже, варто погодитись з тим, що приватизація державної та колективної власності в Україні здійснена і продовжує здійснюватися не в інтересах всього суспільства, або принаймні його більшої частини, а незначної кількості громадян, які її здійснили переважно завдяки соціально несправедливому законодавству, або ж незаконними способами та на незаконно накопичені кошти, оскільки законним шляхом у радянський період зробити заощадження для приватизації навіть невеликого виробництва було неможливо [7].

Варто погодитись з думкою О.А. Вівчаренка про те, що приватна власність на землю створює умови, коли невелика група власників володіє величезними земельними масивами, а більшість громадян позбувається свого природного права на землю, тобто своєї природної основи [14].

Соціальними передумовами паювання земель було формування нового класу – великих землеволодільців, «феодалів», якими стали зовсім не селяни, хоча завдання земельної реформи, складовою якої було паювання земель, – саме «передача земель у власність тим, хто на ній працює».

Селяни й досі не змогли стати повноправними господарями на своїй землі. Через обумовлені вище причини отримана на паї земля площею 22,4 млн га (84,5 %) була передана новими власниками в оренду правонаступникам КСП [15].

Варто погодитись з тим, що проведене як ключовий захід земельної реформи паювання земель не змінило суті відносин щодо володіння і користування землею. Відмінність від дореформеного часу полягає лише в тому, що один власник – держава – замінений великою кількістю неефективних економічних власників. При цій заміні нові власники землі безпосередньо не ведуть господарської діяльності на землі, як і не вела її держава [12, с. 29].

Висновок. Отже історичними передумовами паювання земель в Україні були політичні, економічні та соціальні, із настанням яких виникла потреба проведення земельної реформи як специфічного процесу докорінних якісних змін земельних правовідносин, складовою частиною якої було паювання земель в Україні. Політичними передумовами паювання земель стали: політична зміна влади, проголошення незалежності України, необхідність в оновленні законодавства. Економічними – прагнення окремих осіб зосередити в своїх руках значні площі сільськогосподарських угідь, а соціальними – створення нового прошарку населення – землевласників.

Список літератури:

1. Даниленко А. С. Актуальні питання розвитку земельної реформи в Україні / А.С. Даниленко, Ю.Д. Білик, М.Ю. Гарбуз. – К. : Урожай, 2004. – 94 с.
2. Панас Р. Земельна реформа: здобутки і перспективи / Р. Панас, С. Хропот // Геодез., картогр. і аерофотознімання: укр. міжвід. наук.-техн. зб., 2007. – Вип. 68. – С. 30–32.
3. Заєць О.І. Правові аспекти земельної реформи в Україні: моногр. / О. І. Заєць. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2006. – 185 с.
4. Федоренко Я. Особливості початкового етапу реформування аграрного сектору в Україні: історичний аспект / Я. Федоренко // Проблеми гуманітарних наук. Історія. – 2014. – Вип. 34. – С. 169–179.
5. Масол В. Упущенный шанс / В. Масол. – К. : Молодь, 1993. – 152 с.
6. Саблук П.Т. Реформування та розвиток підприємств агропромислового виробництва [Текст] : посіб. у питаннях та відповідях / за ред. П. Т. Саблука ; В. М. Алексійчук, В. Я. Амбросов, В. В. Юрчишин [та ін.]. – К. : ІАЕ УААН, 1999. – 531 с.

7. Артеменко В. М. Суспільні реформи і кооперація / В. М. Артеменко // Українська кооперація, 2009. – № 2 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrcoopjournal.com.ua/>.
8. Програма Міністерства аграрної політики «Першочергові заходи щодо подолання кризових явищ в агропромисловому комплексі України» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.inka.ua/rus/ssilki/minagro/showdoc1.php-id=2.htm.
9. Саблук П.Т. Аграрна складова в економічних реформах України / П.Т. Саблук // Вісник НАН України, 2001. – № 2. – С. 67–75.
10. Поточний архів Асоціації фермерів України. – Березень 1996; Асоціація фермерів та приватних землевласників України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.farmer.co.ua/pages/aboutasots.php>.
11. Лукінов І.І. Регулюючі ринкові і державні механізми в агробізнесі в Україні / І.І. Лукінов // Соціально-економічна ситуація та шляхи подолання кризового стану в агропромисловому комплексі України зб. наукових праць Інституту землеробства УААН / за ред. М.Й. Маліка. – К. : ІАЕ, 1999. – С. 4–6.
12. Греков Л.Д. Проблеми пост реформеного удосконалення державної політики щодо земельних відносин і землекористування в аграрній сфері / Л.Д. Греков, А.М. Мірошніченко, А.Д. Юрченко // Земельне право України: теорія і практика, 2008. – №2. – С. 28–41.
13. Лукінов І.І. Економічні трансформації (наприкінці ХХ століття) / І.І. Лукінов. – К. : Наукова думка, 1997. – 455 с.
14. Вівчаренко О. А. Право власності на землю в Україні (актуальні проблеми) / О.А. Вівчаренко. – Івано-Франківськ: ЗАТ «Надвірнянська друкарня», 1998. – 179 с.
15. Юхимець О.Ф. М'яко стелили – твердо спати : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kremenchug-kpu.nm.ru/uatoday/ua000041.htm.

References:

1. Danylenko A. S., Bilyklu D., Harbuz M.Iu. (2004). Aktualni pytannia rozvytku zemelnoi reformy v Ukraini [Recent issues of land reform in Ukraine]. Kyiv: Urozhai, 94.
2. Panas R., Khropot S. (2007). Zemelna reforma: zdobutky i perspektyvy [Land reform: achievements and prospects]. Heodez., kartohr. i aerofotoznmannia : ukr. mizhvid. nauk.-tekhn. zb. Vyp. 68., 30–32.
3. Zaiets O.I. (2006). Pravovi aspekty zemelnoi reformy v Ukraini: Monohrafiia [Legal aspects of land reform in Ukraine: Monograph]. K. : VPTs «Kyivskiyi universytet», 185.
4. Fedorenko Ia. (2014). Osoblyvosti pochatkovoho etapu reformuvannia aharnoho sektoru v Ukraini: istorychnyi aspekt [Features of the initial phase of agricultural reform in Ukraine: a historical perspective]. Problemy humanitarnykh nauk. Istorii. Vyp. 34., 169–179.
5. Masol V. (1993). Upushchennyi shans [Missed chance]. K. : Molod, 152.
6. Sabluk P.T., Aleksiichuk V. M., Ambrosov V. Ia., Yurchyshyn V. V. [ta in.] (1999). Reformuvannia ta rozvytok pidpriemstv ahropromysloвого vyrobnytstva [Tekst] : posib. u pytanniakh ta vidpovidiakh [Reform and development of enterprises of agroindustrial production [Text]: guidances. in questions and answers]. K. : ІАЕ УААН, 531.

7. Artemenko V. M. (2009). [Social reform and cooperation] Suspilni reform i kooperatsiia [Elektronnyi resurs]. № 2. – Rezhym dostupu: <http://www.ukrcoopjournal.com.ua/>.
8. Program of the Ministry of Agriculture "urgent mea surest o overcome the crisis in the agricultural sector of Ukraine" : [Electronic resource]. – Access: www.inka.ua/rus/ssilki/minagro/showdoc1.php-id=2.htm
9. Sabluk P.T. (2001). Ahrama skladova v ekonomichnykh reformakh Ukrainy [Agricultural component of economic reforms in Ukraine]. Visnyk NAN Ukrainy, № 2, 67–75.
10. Current Archive Association of Farmers Ukraine. – March 1996; Association of Farmers and Private Landowners of Ukraine : [Electronic resource]. – Access: <http://www.farmer.co.ua/pages/aboutasots.php>.
11. Lukinov I.I. (1999). Rehuliuiuchi rynkovi i derzhavni mekhanizmy v ahrobiznesi v Ukraini [The regulatory market mechanisms in state i ahrobiznesi in Ukraine]. Sotsialno-ekonomichna sytuatsiia ta shliakhy podolannia kryzovoho stanu v ahropromyslovomu kompleksi Ukrainy zb. naukovykh prats Instytutu zemlerobstva UAAN, K. : IAE, 4–6.
12. Hrekov L.D., Miroshnychenko A.M., Yurchenko A.D. (2008). Problemy post reformenoho udoskonalennia derzhavnoi polityky shchodo zemelnykh vidnosyn i zemlekorystuvannia v ahrarnii sferi [Problems post reformenoho improving state policy on land relations and land use in agriculture]. Zemelne pravo Ukrainy: teoriia i praktyka, № 2, 28–41.
13. Lukinov I.I. (1997). Ekonomichni transformatsii (naprykintsi Kh Kh stolittia) [Economic Transformation (late twentieth century)]. K.: Naukova dumka, 455.
14. Vivcharenko O. A. (1998). Pravo vlasnosti na zemliu v Ukraini (aktualni problemy) [Ownership of land in Ukraine (current issue)]. Ivano-Frankivsk: ZAT «Nadvirnianskadrukarnia», 179.
15. Iukhymets O.F. M'iakostelyly – tverdospaty [Gently spread - firm bed] : [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: [www. kremenchug-kpu.nm.ru/ua_today/ua000041.htm](http://www.kremenchug-kpu.nm.ru/ua_today/ua000041.htm).

ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ПАЕВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ В УКРАИНЕ

И.А. Заплитная

Аннотация. *Статья посвящена анализу политических, экономических и социальных предпосылок, с наступлением которых возникает необходимость проведения паевания земель в Украине. По результатам исследования установлено, что политическими предпосылками паевания земель в Украине стала политическая смена власти, провозглашение независимости Украины, необходимость в обновлении законодательства. Экономическими – стремление отдельных лиц сосредоточить в своих руках значительные площади сельскохозяйственных угодий, а социальными – создание нового слоя населения – землевладельцев.*

Ключевые слова: *паевание, предпосылки, земельная реформа, землевладельцы, земельные отношения.*

HISTORICAL BACKGROUND SHARING OF LAND IN UKRAINE

I. Zaplitnya

Abstract. *The article analyzes the political, economic and social conditions, with the onset of which there is a need of sharing of land in Ukraine. The study determined that the political pre requisites for sharing land in Ukraine became a political change of power, the independence of Ukraine, the need to update the legislation. Economic – the desire of individual small areas of agricultural land, and social - to create a new segment of the population – land owners.*

Key words: *sharing, conditions, land reform, land owners and land relations.*

УДК 349.412

ТЕНДЕНЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ ІНОЗЕМЦІВ ДО РИНКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ

О.В. ЗУБРИЦЬКИЙ, аспірант
Інститут держави і права ім. В.М. Корецького
E-mail: ozubrytsky@gmail.com

Анотація. У статті досліджено правове регулювання набуття іноземними особами права власності на сільськогосподарські землі у країнах Центральної Європи на прикладі досвіду Польщі, Угорщини та Словаччини. Здійснено аналіз законодавчих вимог до покупців земельних ділянок та правових обмежень, які ускладнюють іноземцям можливість набуття сільськогосподарських земель у власність. Проаналізовано відповідність положень законодавства вказаних країн вимогам Європейської комісії щодо приведення національного законодавства до загальноєвропейських принципів. Досліджено останні законодавчі зміни та пропозиції Європейського парламенту на предмет удосконалення національного законодавства країнами-членами ЄС стосовно створення рівних умов для фізичних та юридичних осіб займатися веденням сільського господарства у будь-яких державах-членах. Зроблено висновок про доцільність застосування правових механізмів надання доступу іноземцям до ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні та надано оцінку тенденціям змін національного законодавства країн Центральної Європи в контексті даного дослідження.

* Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор П.Ф. Кулинич

© О. В. Зубрицький, 2017

HISTORICAL BACKGROUND SHARING OF LAND IN UKRAINE

I. Zaplitnya

Abstract. *The article analyzes the political, economic and social conditions, with the onset of which there is a need of sharing of land in Ukraine. The study determined that the political pre requisites for sharing land in Ukraine became a political change of power, the independence of Ukraine, the need to update the legislation. Economic – the desire of individual to acquire large areas of agricultural land, and social - to create a new segment of the population – land owners.*

Key words: *sharing, conditions, land reform, land owners and land relations.*

УДК 349.412

ТЕНДЕНЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ ІНОЗЕМЦІВ ДО РИНКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ

О.В. ЗУБРИЦЬКИЙ, аспірант
Інститут держави і права ім. В.М. Корецького
E-mail: ozubrytsky@gmail.com

Анотація. У статті досліджено правове регулювання набуття іноземними особами права власності на сільськогосподарські землі у країнах Центральної Європи на прикладі досвіду Польщі, Угорщини та Словаччини. Здійснено аналіз законодавчих вимог до покупців земельних ділянок та правових обмежень, які ускладнюють іноземцям можливість набуття сільськогосподарських земель у власність. Проаналізовано відповідність положень законодавства вказаних країн вимогам Європейської комісії щодо приведення національного законодавства до загальноєвропейських принципів. Досліджено останні законодавчі зміни та пропозиції Європейського парламенту на предмет удосконалення національного законодавства країнами-членами ЄС стосовно створення рівних умов для фізичних та юридичних осіб займатися веденням сільського господарства у будь-яких державах-членах. Зроблено висновок про доцільність застосування правових механізмів надання доступу іноземцям до ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні та надано оцінку тенденціям змін національного законодавства країн Центральної Європи в контексті даного дослідження.

* Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор П.Ф. Кулинич

© О. В. Зубрицький, 2017

Ключові слова: *обіг сільськогосподарських земель, набуття права власності, обмеження обігу земель, ринок земель, порівняльно-правовий аспект.*

Актуальність дослідження полягає у тому, що протягом останніх двох років Європейська комісія здійснює перевірку внутрішнього законодавства про набуття прав на сільськогосподарські землі держав-членів Європейського Союзу на відповідність загальноєвропейським принципам, зокрема, принципу вільного руху капіталу та принципу свободи підприємництва. У травні 2016 р. Європейська комісія офіційно звернулася до ряду країн нових членів ЄС, включаючи Словаччину, Угорщину, Болгарію та країни Прибалтики, з вимогою внести зміни до національного законодавства про обіг земель. Інакше вона буде вимушена винести питання про зобов'язання держав-членів реформувати своє законодавство на розгляд Суду Справедливості Європейського Союзу [1]. Аналогічна перевірка земельного законодавства може бути здійснена і щодо Польщі, яка завершила перехідний період у травні 2016 р. та внесла низку змін до національного законодавства, які спрямовані на захист польських сімейних фермерських господарств. Враховуючи наведену тенденцію, важливим є дослідження правових вимог до суб'єктного складу власників сільськогосподарських земель у Польщі, Угорщині, Словаччині та аналіз потенційних змін законодавства цих країн під впливом вимог Європейської комісії, з метою врахування останніх європейських тенденцій законотворчості при підготовці законопроекту про обіг земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить про те, що правове регулювання обігу сільськогосподарських земель в країнах Центральної Європи після завершення перехідного періоду не є достатньо вивченим. Порівняльно-правовими дослідження земельного законодавства країн Європи займалися А.Г. Арнаут, Т.О. Коваленко, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, Т.М. Чурилова та інші. Водночас у національній правовій доктрині не проводилися дослідження тенденцій зміни правового регулювання доступу іноземних осіб до ринку сільськогосподарських земель в контексті приведення його у відповідність новим вимогам ЄС.

Метою дослідження є визначення останніх тенденцій правового регулювання доступу іноземців до ринку сільськогосподарських земель у країнах Центральної Європи на прикладі Польщі, Угорщини, Словаччини, його оцінка Європейською комісією для врахування їх досвіду при підготовці законопроекту про обіг сільськогосподарського призначення в Україні.

Виклад основного матеріалу. З моменту приєднання Польщі до ЄС у 2004 р. в країні було запроваджено найдовший серед інших нових держав-членів дванадцятирічний мораторій на право набуття іноземцями у власність сільськогосподарських земель. Наприкінці його завершення парламентом Польщі було прийнято нову редакцію Закону про

вдосконалення сільськогосподарського устрою, який набув чинності у травні 2016 р. (далі – Закон Польщі). Дані зміни до Закону були спрямовані на запобігання масового викупу сільськогосподарських земель іноземцями та підвищення вимог до кваліфікації стати фермером.

Відповідно до Закону Польщі сімейним фермерським господарством (яке є базовою ланкою сільського господарства Польщі – ст. 23 Конституції Польщі) вважається фермерське господарство, очолюване фермером, який здійснює діяльність на сільськогосподарських угіддях, загальна площа яких не перевищує 300 га. Фермером може стати власник або орендар сільськогосподарських земель площею до 300 га, який має середню чи вищу освіту, особисто працює на фермі, а також проживає протягом п'яти років в одному із населених пунктів, де розташовані сільськогосподарські землі, які ним використовуються [2, с. 47].

Іноземці-фермери можуть придбавати сільськогосподарські землі, якщо зобов'язуються дійсно обробляти таку землю, проживають у місцевості чи сусідній з нею, де продається земельна ділянка, і якщо не буде реалізовано переважне право на придбання землі третіми особами (зокрема, орендарем, який працює на орендованій землі не менше трьох років, членами сім'ї фермера-продавця або фермерами, які зареєстровані у місцевій сільськогосподарській палаті). Якщо ж продавець земельної ділянки знайде покупця серед перелічених вище осіб, він може здійснити продаж земельної ділянки зазначеним третім особам без повідомлення про це Агентство сільськогосподарської нерухомості (державної юридичної особи, на яку покладено здійснення права власності та інших майнових прав щодо державного майна в сільському господарстві). В інших випадках, перед надсиланням пропозиції іноземцеві про продаж земельної ділянки, продавець зобов'язаний направити таку пропозицію Агентству сільськогосподарської нерухомості, яке також наділяється переважним правом на придбання земельної ділянки. У випадку відмови Агентства придбати сільськогосподарську земельну ділянку продавець може звернутися з вимогою до Агентства викупити його земельну ділянку за ринковою ціною або продати її іноземцю, який попередньо зобов'язаний отримати спеціальний дозвіл Міністерства внутрішніх справ Польщі на придбання землі [3]. Додатково Законом Польщі запроваджено мораторій на продаж державних земель терміном на п'ять років, з метою надати у майбутньому власним фермерам, які наразі є біднішими, рівні шанси в доступі до державної землі.

Як зазначає Т.М. Чурилова, Польща, пройшовши певний шлях формування ринку сільськогосподарських земель, переконалася, що державне регулювання має бути доволі значним у цій сфері, а продаж відбуватися за правилами, що надійно захищають власного фермера, який дійсно працює на землі [4, с. 308]. Не заперечуючи даного факту та позитивний ефект від правового регулювання для польських фермерів, звернемо увагу на його оцінку Європейською комісією.

Прийняття у новій редакції Закону Польщі відбувалося на тлі акцій та протестів польських фермерів щодо продажу державної землі.

Захищаючи власних фермерів, Польща запровадила жорсткі механізми державного втручання в обіг прав на земельні ділянки, які на практиці майже унеможливають придбання земельних ділянок іноземцями. Досягнення іноземним покупцем показників вимог п'ятирічної осілості та спеціальної освіти можуть нівелюватися, оскільки Агентство сільськогосподарської нерухомості має переважне право на викуп земельної ділянки у фермера.

За такої ситуації, попри виконання Польщею вимоги ЄС відкрити доступ до ринку сільськогосподарських земель іноземцям, іноземний покупець обмежений державними регуляторними правилами, і його бажання стати фермером та придбати землю часто може бути нереалізоване не з його вини. Враховуючи фактичний стан доступу іноземців до фермерства у Польщі, існує висока вірогідність, що Європейська комісія проведе розслідування щодо внесених змін до Закону Польщі та буде вимагати привести його у відповідність із принципами вільного руху капіталу та свободи підприємництва.

Складнішою є ситуація в Угорщині, яка після закінчення десятирічного мораторію на придбання сільськогосподарських земель іноземцями прийняла в новій редакції Закон про землю Угорщини (далі – Закон Угорщини), який встановлює низку обмежень до покупців сільськогосподарських угідь. Так, покупець повинен бути фізичною особою – громадянином однієї з держав-членів ЄС та підтвердити відповідність законодавчим критеріям такими документами:

- сертифікатом, виданим органом імміграції, що він законно проживає в Угорщині протягом трьох років поспіль;
- сертифікатом відповідного місцевого сільськогосподарського бюро, що заявник займається сільськогосподарською діяльністю в Угорщині від свого імені і на свій страх і ризик протягом трьох послідовних років до придбання сільськогосподарської землі та зобов'язується особисто займатися фермерством протягом наступних п'яти років. Процедура отримання такого сертифікату варіюється від шести до дванадцяти місяців.

У разі відповідності вищезазначеним вимогам покупець може придбати сільськогосподарські землі площею до 300 га, а у випадку відсутності кваліфікації – земельні ділянки площею до 1 га [5].

Закон Угорщини також анулював більшість договорів узуфрукту, в яких іноземці купували землю через угорських громадян, що виступали в якості формальних власників. Проте 16 жовтня 2015 р. Європейська комісія розпочала процедуру перевірки порушень Угорщиною вимог європейського законодавства на тій підставі, що одностороннє анулювання договорів узуфрукту нібито позбавляє іноземних власників набутих прав на землю і призводить до втрати їх інвестицій [6].

За результатами проведеної перевірки законодавства Угорщини про доступ іноземців до ринку земель на його відповідність основоположним договорам ЄС Європейська комісія заявила, що Угорщина має дуже обмежувальну систему, яка накладає повну заборону на придбання землі

юридичними особами та зобов'язує покупця особисто займатися фермерством на набутій землі [1].

З даного висновку слідує, що Єврокомісія критично ставиться до заборони національним та іноземним юридичним особам стати учасником ринку сільськогосподарських земель в Угорщині, а також до надмірних процедур, які повинен пройти покупець для отримання дозволу компетентного органу на укладення договору на придбання землі та до обмеження свободи підприємництва внаслідок прийняття зобов'язання самостійно вести господарську діяльність на земельній ділянці протягом п'яти років.

Словаччина після закінчення десятирічного мораторію на відчуження сільськогосподарських земель іноземцям значно відкрила доступ до сільськогосподарських земель для іноземців та визначила чітку процедуру набуття сільськогосподарських земель у власність. Законом про набуття права власності на землі сільськогосподарського призначення та про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів № 140/2014 (далі – Закон Словаччини), який набув чинності у червні 2014 р., дозволено набувати сільськогосподарські землі площею понад 2 га у власність фізичним та юридичним особам членам країн ЄС, Європейської економічної зони, Швейцарії, іншим країнам, з якими Словаччиною укладено міжнародні договори щодо земельних відносин, а також за принципом взаємності фізичним та юридичним особам усіх інших країн, які не забороняють набуття сільськогосподарських земель у власність фізичним чи юридичним особам Словаччини.

Законом Словаччини встановлено, що власник може передавати сільськогосподарські землі згаданим покупцям, які протягом останніх десяти років проживають у Словаччині – для фізичних осіб, або протягом останніх десяти років мають місцезнаходження у Словаччині – для юридичних осіб. Враховуючи десятирічну вимогу осілості, власник може відчужити сільськогосподарські землі: а) покупцю, який протягом останніх трьох років займається бізнесом у харчовій сфері або здійснює сільськогосподарську діяльність в місцевості, де знаходиться земельна ділянка; б) існуючому співвласнику земельної ділянки; або в) особі, пов'язаній з власником, у випадку, якщо власником є фізична особа. Вимоги заняття фермерством протягом трьох років не поширюються на «молодих фермерів» віком до сорока років, проте їм забороняється відчужувати набуті ділянки також протягом трьох років [7, с. 25].

Додатково у Словаччині реалізовано механізм переважного права на придбання землі, яке надається окремим категоріям осіб у такій послідовності: 1) покупцю, який протягом останніх трьох років займається фермерством у місцевості, де розташована земельна ділянка; 2) покупцю, який протягом останніх трьох років займається фермерством у сусідній сільській місцевості (селі); 3) покупцю, який займається фермерством в будь-якій місцевості в Словаччині. Тільки у випадку відсутності вищезазначених покупців, які виявили бажання придбати земельну ділянку, вона може бути відчужена іноземній фізичній чи юридичній особі,

що відповідає десятирічній вимозі осілості у Словаччині, за ціною, не нижчою, ніж запропонованою в «оффері» на купівлю ділянки, який в свою чергу підлягає реєстрації у відповідному земельному реєстрі Міністерства сільського господарства та розвитку сільської місцевості та публікації у місцевому бюлетені [7, с. 24].

Як бачимо, незважаючи на те, що Словаччина лібералізувала обіг сільськогосподарських земель, надавши можливість придбати сільськогосподарську землю не тільки іноземним фізичним особам з країн ЄС, а й іншим іноземним фізичним особам, національним та іноземним юридичним особам. Проте запровадження десятирічної вимоги осілості та механізму переважного права на придбання земельних ділянок словацькими фермерами створюють іноземним особам труднощі у реалізації їхнього права набути сільськогосподарські землі у Словаччині. Вищезазначені обмежувальні норми по суті мають на меті не допомогу власнику отримати найбільше коштів за відчуження земельної ділянки, які може запропонувати іноземний інвестор, а сприяння консолідації земель, створення єдиних земельних масивів у сільських місцевостях та надання іноземцям можливості придбати найбільш непривабливі для сільського господарства земельні ділянки. Більше того, норми Закону Словаччини, які закріплюють механізм переважного права, є дискримінаційними не тільки стосовно іноземних осіб, а й щодо словацьких селян, які проживають у сусідній сільській місцевості та не мають права придбати ділянку в іншій адміністративно-територіальній одиниці, ніж в тій, в якій проживають, незважаючи на те, що ділянки у сусідніх адміністративно-територіальних одиницях можуть межувати.

Враховуючи жорсткі критерії до потенційних покупців земельних ділянок, Європейська комісія вказала Словаччині, що вимога довготривалого проживання або місцезнаходження для іноземних осіб є дискримінуючою щодо інших громадян ЄС, а тому висунула вимогу Словаччині привести національне законодавство у відповідність до вимог законодавства ЄС [1].

Незважаючи на вимоги Європейської комісії до ряду європейських держав лібералізувати ринок сільськогосподарських земель та скасувати обмеження й регулятивні вимоги, які ускладнюють іноземним особам можливість набувати у власність земельні ділянки в інших державах-членах ЄС, нові держави-члени продовжують удосконалювати правове регулювання переходу прав на земельні ділянки, намагаючись захистити власних фермерів. Європейський парламент у постанові від 27 квітня 2017 р. «Про стан концентрації сільгоспугідь в ЄС: як полегшити доступ до землі для фермерів» закликає усі держави-члени використовувати такі інструменти регулювання ринку землі, які уже успішно використовуються в деяких державах-членах відповідно до вимог Договору ЄС, наприклад: державне ліцензування продажу земельних ділянок та надання їх в оренду, переважні права, зобов'язання орендарів особисто брати участь в сільському господарстві, обмеження на право придбання сільськогосподарських земель юридичними особами, встановлення

максимальних розмірів земельних ділянок, які може набути у власність одна особа, надання переваг фермерам та земельним банкам, індексацію цін згідно з доходом від сільськогосподарської діяльності тощо [8].

Дана постанова окреслює правові механізми, які можуть використовувати у національному законодавстві держави-члени ЄС. Проте не зрозумілим стають вимоги Європейської комісії до Угорщини, Словаччини та інших держав привести своє законодавство у відповідність із законодавством ЄС, посилаючись на правові обмеження, які рекомендовані Європейським парламентом у згаданій постанові, зокрема, щодо обмеження права на придбання сільськогосподарських земель юридичними особами, особистої участі у сільському господарстві (Угорщині), надання переваг певним категоріям фермерів (Словаччина). У зв'язку з цим цікаво буде почути офіційну позицію держав-членів щодо внесення змін у національне законодавство на виконання вимог Європейської комісії.

Висновки і перспективи. Правове регулювання обігу сільськогосподарських земель у країнах Центральної Європи в контексті доступу іноземних осіб до ринку сільськогосподарських земель перебуває у процесі становлення. Завершення періоду мораторію на відчуження земель іноземцям та перший досвід придбання ними земельних ділянок дає можливість оцінити перспективи розвитку аграрної сфери кожної з держав. Нові держави-члени ЄС під впливом протестів опозиції щодо відкриття ринку для іноземців запровадили складні механізми доступу до ринку земель фізичним, а в деяких країнах – і юридичним особам. У зв'язку з цим Європейська комісія звернулася до ряду держав з вимогою привести власне законодавство у відповідність до певних принципів ЄС. Серед тенденцій скасування правових обмежень можна виділити різні вимоги до кваліфікації фермерів, зокрема такі, як спеціальна освіта, багаторічний досвід роботи у сільському господарстві, особиста участь у веденні фермерства, надмірна тривалість проживання у певній місцевості чи країні та інші. З метою уніфікації правового регулювання та надання однакових можливостей для фермерів країн-членів ЄС Європейський парламент пропонує низку правових механізмів, які держави ЄС та, можливо, Україна можуть імплементувати у національне законодавство, маючи на увазі власну мету, зокрема, надання переважних прав орендарям та членам сім'ї продавця тощо. Вважаємо, що в майбутньому законодавство України могло б запозичити досвід правового регулювання суб'єктного складу ринку земель країн Центральної Європи, проте станом на сьогодні залишається відкритим питання, чи приведуть згадані держави своє законодавство у відповідність до вимог ЄС, оскільки для прийняття певних змін у деяких країнах відсутня політична воля.

Список літератури:

1. Press release. Financial services: Commission requests Bulgaria, Hungary, Latvia, Lithuania and Slovakia to comply with EU rules on the acquisition of agricultural land and // European Commission. – 2016 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1827_en.htm.

2. Maśniak J. Interventionism on the Agricultural Land Market – a Critical Analysis / Jacek Maśniak // *Acta Sientiarum Polonorum. Oeconomia*. – 2016. – № 15. – P. 45–54.
3. Кулинич П.Ф. Ринок та охорона сільськогосподарських земель у європейському законодавстві. Досвід Польщі / П.Ф. Кулинич // Проект «Підтримка реформ у сільському господарстві та земельних відносинах в Україні». – 2016 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/analytical/?newsid=1704>.
4. Чурилова Т.М. Регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення: досвід Польщі / Т.М. Чурилова // *Часопис Київського університету права*. – 2016. – № 3. – С. 304–308.
5. Swinnen J. Review of the Transitional Restrictions Maintained by New Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate. Final / J. Swinnen, L. Vranken // Centre for European Policy Studies (CEPS). – 2014 Report : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/internal_market/capital/docs/study_en.pdf.
6. Lambert S. The Land Law / Sean Lambert. – 2016 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://theorangefiles.hu/land-law/>.
7. Lazíková J. New Rules for Acquisition of Agricultural Land – Case of Slovakia / J. Lazíková, a. Bandlerová. // *EU Agrarian Law*. – 2015. – Vol. IV, Issue 1 – P. 18–27.
8. European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland and concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers (2016/2141(INI)) // European Parliament – 2017 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0197&format=XML&language=EN>

References:

1. Press release. Financial services: Commission requests Bulgaria, Hungary, Latvia, Lithuania and Slovakia to comply with EU rules on the acquisition of agricultural land. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1827_en.htm.
2. Maśniak J. (2016). Interventionism on the Agricultural Land Market – a Critical Analysis. *Acta Sientiarum Polonorum. Oeconomia*, 15, p. 45–54.
3. Kulynych P.F. (2016). Rynok ta okhrona silskohospodarskykh zemel u yevropeiskomu zakonodavstvi. Dosvid Polshchi [Market and safety of agricultural land in European legislation. Polish experience]. Project “Support of reforms in agriculture and land relations in Ukraine. Available at: <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/analytical/?newsid=1704>.
4. Churylova T.M. (2016). Reguluvannya rynku zemel silskohospodarskoho pryznachennia: dosvid Polshchi [Regulation of agricultural land and market: Polish experience]. *Chronicles of Kyiv University of Law*, 3, 304–308.
5. Swinnen J. (2014). Review of the Transitional Restrictions Maintained by New Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate. Final Report. Centre for European Policy Studies (CEPS). Available at: http://ec.europa.eu/internal_market/capital/docs/study_en.pdf.
6. Lambert S. (2016). The Land Law. Available at: <https://theorangefiles.hu/land-law/>.
7. Lazíková J. (2015). New Rules for Acquisition of Agricultural Land – Case of Slovakia. *EU Agrarian Law*, Vol. IV, Issue 1, 18–27.

8. European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers (2016/2141(INI). Available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0197&format=XML&language=EN>

ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА ИНОСТРАНЦЕВ К РЫНКУ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ЕВРОПЫ

А.В. Зубрицкий

Аннотация. В статье исследовано правовое регулирование приобретения иностранными лицами права собственности на сельскохозяйственные земли в странах Центральной Европы на примере опыта Польши, Венгрии и Словакии. Осуществлен анализ законодательных требований к покупателям земельных участков и правовых ограничений, которые утрудняют иностранцам возможность приобрести сельскохозяйственные земли в собственность. Проанализировано соответствие положений законодательства указанных стран требованиям Европейской комиссии по приведению национального законодательства в соответствие с общеевропейскими принципами. Исследованы последние законодательные изменения и предложения Европейского парламента на предмет совершенствования национального законодательства странами-членами ЕС касательно создания равных условий для физических и юридических лиц заниматься ведением сельского хозяйства в любых государствах-членах. Сделан вывод о целесообразности применения механизмов предоставления доступа иностранцам к рынку земель сельскохозяйственного назначения в Украине и дана оценка тенденциям изменений национального законодательства стран Центральной Европы в контексте данного исследования.

Ключевые слова: оборот сельскохозяйственных земель, приобретение права собственности, ограничения оборота земель, рынок земель, сравнительно-правовой аспект.

TRENDS OF LEGAL REGULATION OF FOREIGNERS' ACCESS TO THE MARKET OF AGRICULTURAL LAND IN THE COUNTRIES OF CENTRAL EUROPE

O.V. Zubrytskyi

Abstract. The article examines the legal regulation of the acquisition of ownership of agricultural land by foreign persons in the countries of Central Europe based on the experience of Poland, Hungary and Slovakia. The analysis of legislative requirements to buyers of the land plots and legal

restrictions which impede for foreigners an opportunity to purchase agricultural lands is carried out. The compliance of the provisions of the legislation of mentioned countries with the requirements of the European Commission for bringing national legislation in line with the European principles is analyzed. The latest legislative changes and proposals of the European Parliament have been examined with a view to improve thenational legislation by the EU Member States regarding the creation of equal conditions for individuals and legal entities to engage in agriculture in any Member State. The conclusion about the expediency of applying mechanisms for granting access to foreigners to the market of agricultural land in Ukraine is madeand as well as assessing of trends in the national legislation of the countries of the Central Europe in the context of this research.

Key words: *turnover of agricultural land, acquisition of property rights, restriction of land turnover, land market, comparative legal aspect.*

УДК 349.6:340.1

СИСТЕМА ДЖЕРЕЛ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА ТА СТАНДАРТИ ЯК ЇЇ СКЛАДОВИЙ ЕЛЕМЕНТ

Б. В. КОВАЛЕНКО*, аспірант кафедри екологічного права
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
E-mail: kov.bogdan@gmail.com

Анотація. У роботі досліджено поняття «система джерел екологічного права» з точки зору природно-правового розуміння. В якості основних джерел екологічного права автор розглядає вітчизняні нормативно-правові акти, міжнародні договори та екологічні стандарти. Аналізується вплив екологічних стандартів на формування українського законодавства, а також аргументується законодавчо закріплений обов'язок дотримання положень екологічних стандартів в Україні.

Ключові слова: *джерела права, система права, система джерел екологічного права, стандарти, екологічні стандарти.*

Актуальність. Якщо поглибитись у суть поняття «система джерел екологічного права» та дослідити щодо нього позицію вчених, можна побачити, що такі важливі елементи, як екологічні стандарти, не включені в це поняття. Відповідно до положень вітчизняного законодавства екологічні стандарти є більш значимими, ніж просто нормативно-технічні документи.

Огляд наукової літератури в даній сфері дає нам зрозуміти, що на сьогоднішній день в Україні стандартам як джерелам екологічного права

* Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор М.В. Краснова

© Б.В. Коваленко, 2017

restrictions which impede for foreigners an opportunity to purchase agricultural lands is carried out. The compliance of the provisions of the legislation of mentioned countries with the requirements of the European Commission for bringing national legislation in line with the European principles is analyzed. The latest legislative changes and proposals of the European Parliament have been examined with a view to improve thenational legislation by the EU Member States regarding the creation of equal conditions for individuals and legal entities to engage in agriculture in any Member State. The conclusion about the expediency of applying mechanisms for granting access to foreigners to the market of agricultural land in Ukraine is madeand as well as assessing of trends in the national legislation of the countries of the Central Europe in the context of this research.

Key words: *turnover of agricultural land, acquisition of property rights, restriction of land turnover, land market, comparative legal aspect.*

УДК 349.6:340.1

СИСТЕМА ДЖЕРЕЛ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА ТА СТАНДАРТИ ЯК ЇЇ СКЛАДОВИЙ ЕЛЕМЕНТ

Б. В. КОВАЛЕНКО*, аспірант кафедри екологічного права
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
E-mail: kov.bogdan@gmail.com

Анотація. У роботі досліджено поняття «система джерел екологічного права» з точки зору природно-правового розуміння. В якості основних джерел екологічного права автор розглядає вітчизняні нормативно-правові акти, міжнародні договори та екологічні стандарти. Аналізується вплив екологічних стандартів на формування українського законодавства, а також аргументується законодавчо закріплений обов'язок дотримання положень екологічних стандартів в Україні.

Ключові слова: *джерела права, система права, система джерел екологічного права, стандарти, екологічні стандарти.*

Актуальність. Якщо поглибитись у суть поняття «система джерел екологічного права» та дослідити щодо нього позицію вчених, можна побачити, що такі важливі елементи, як екологічні стандарти, не включені в це поняття. Відповідно до положень вітчизняного законодавства екологічні стандарти є більш значимими, ніж просто нормативно-технічні документи.

Огляд наукової літератури в даній сфері дає нам зрозуміти, що на сьогоднішній день в Україні стандартам як джерелам екологічного права

* Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор М.В. Краснова

© Б.В. Коваленко, 2017

приділяється дуже мало уваги, в той час коли в останні десятиліття відбувається активна адаптація національного законодавства як України, так і інших країн до міжнародних стандартів у сфері екології (ISO 9000, ISO 14000).

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженнями науково-теоретичних питань системи джерел екологічного права займалися такі вчені, як: В.І. Андрейцев, Н.В. Барбашова, Н.К. Блінова, Л.О. Бондар, О.В. Брайон, М.М. Бринчук, А.П. Войцицький, П.О. Гвоздик, А.П. Гетьман, І. Голінка, І.І. Каракаш, М.О. Клименко, Т.В. Козуля, М.В. Краснова, О.І. Крассов, В.М. Ладиженський, Н.Р. Малишева, А.М. Мірошніченко, Н.В. Омельченко, С.П. Паламарчук, М. Петровська, І.А. Прокопець, Н. Рідей, Н.Г. Салухіна, К.М. Ситник, П.М. Скрипчук, В.В. Тарасова, М.І. Шаповал, В.Я. Шевчук, О.М. Язвінська та ін.

В останні роки питання щодо місця стандартів у системі джерел екологічного права України досліджували В.І. Курзова, А.І. Берлач, В.І. Курило [6, с. 22]. Вони розглядають стандарти в якості «м'якого права», тобто як норми, що не є обов'язковими до виконання. Професор В.І. Андрейцев також у деяких своїх роботах відносить стандарти до ланки системи джерел екологічного права [1, с. 145].

Мета статті: аналіз поняття системи джерел екологічного права України; огляд основних елементів системи джерел екологічного права України; дослідити екологічні стандарти як невід'ємну складову даної системи.

Виклад основного матеріалу. Для того, щоб об'єктивно дослідити місце стандартів серед множини інших джерел екологічного права, слід насамперед розглянути поняття «системи джерел екологічного права», складовими якої є терміни «система» та «правова система».

У тлумачних словниках запропоновано такі визначення поняття «система»: множина взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдине ціле, взаємодіють з середовищем та між собою і мають мету [16]; це порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємними зв'язками частин чого-небудь; сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням [3, с. 592]; будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих і функціонуючих частин, які є у взаємозв'язку [2, с. 1058].

На основі перелічених тлумачень можемо виділити ознаки, притаманні різним системам: наявність структурних елементів; системоутворювальні зв'язки між елементами; утворення цілісної системи в результаті взаємозв'язку та взаємодії її елементів; наявність у структурних елементів певної автономії і відносної самостійності стосовно одне до одного, а системи в цілому – щодо оточуючих систем [13, с. 175].

Стосовно поняття «правова система», то найбільш об'єктивним видається погляд з точки зору природно-правового розуміння (соціального натуралізму), де соціальні феномени є вищою формою розвитку природи й підкоряються її законам так само, як і фізичні й

біологічні явища. На думку професора О. М. Костенка, для пізнання системи, як множини взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдине ціле, потрібно виходити з ідеї нашарування нових форм розвитку. Іншими словами, ця ідея полягає в тому, що в природі вищі форми її розвитку, розвиваючись з нижчих, нашаровуються на нижчі, але не руйнують їх, а співіснують із ними. Таким чином, з фізичної форми розвивається біологічна й нашаровується на фізичну, а з біологічної форми, у свою чергу, розвивається соціальна й нашаровується на біологічну. Відповідно до цього закони, що управляють біологічними феноменами, є вищою формою, яка розвилася із законів, що управляють фізичними феноменами, а закони, що управляють соціальними феноменами, у свою чергу, є вищою формою, яка розвивалася із законів, що управляють біологічними феноменами. Закони, що управляють соціальними явищами, – це вища форма розвитку фізичних і біологічних законів, що не тотожна їм, але й не є чужорідним тілом, так само, як і вони для неї [11, с. 265].

Відповідно правова система, з точки зору природно-правового розуміння, – це комплекс взаємозалежних і узгоджених із законами природи юридичних засобів, призначених для регулювання суспільних відносин, а також юридичних явищ, що виникають унаслідок такого регулювання (правові норми, правові принципи, стандарти, правосвідомість, законодавство, правові відносини та ін.) [17].

Відштовхуючись від розуміння системи та її ознак, можна визначитись із поняттям «системи джерел права». Проте на сьогодні в науковій літературі відсутня єдина позиція з приводу того, як саме визначати даний термін. Тож розглянемо найбільш цікаві та обґрунтовані точки зору.

Так, Н. М. Пархоменко характеризує систему джерел права як органічну, комплексну, багаторівневу, динамічну й відкриту систему, складові елементи якої об'єднані структурними зв'язками, кожний елемент якої є самостійним і може бути досліджений окремо [15, с. 200]. При цьому науковець зазначає, що у процесі дослідження змісту поняття «система джерел права» необхідно також зважати на пануючий у юридичній спільноті тип праворозуміння. Сучасне праворозуміння є підставою для визнання багаторівневості системи джерел права, застосування комплексного – інтегративного підходу до вивчення й розвитку теорії джерел права, поєднання формальних та змістових аспектів розуміння права, усвідомлення поняття джерела права через такі поняття, як «справедливість», «свобода», «реальні суспільні відносини» тощо поряд із формально-юридичними складовими «норма», «юридичний текст», «закон» [14, с. 7].

Водночас Р. Б. Тополевський визначає систему джерел права як сукупність усіх форм юридичного закріплення і організаційного забезпечення інформації про загальнообов'язкові правила поведінки (юридичні норми) у сукупності їх взаємозв'язків (генетичних, структурних і функціональних), через які об'єктивуються нормативні приписи галузі права, нормативні складові національної чи регіональної (наднаціональної) правової системи чи міжнародного правопорядку [18, с. 11].

На думку Л. А. Луць, система джерел права – це комплекс взаємопов'язаних та взаємоузгоджених нормативно-правових приписів, які об'єктивовані у відповідних зовнішніх формах і утворюють нормативно-правову організацію, необхідну для забезпечення правового регулювання у будь-якому суспільстві [12, с. 163].

Та узагальненого визначення системи джерел права недостатньо для її об'єктивного розуміння, тому для цього слід виділити її ознаки: 1) система джерел права – це зовнішня форма системи права; 2) первинним елементом її є нормативно-правовий припис, через який формалізується та об'єктивується норма права; 3) нормативно-правові приписи взаємопов'язані та взаємоузгоджені; 4) вона є поліструктурним утворенням; 5) структурними частинами системи джерел права є: нормативно-правові інститути, нормативно-правові галузі та інші системні утворення; 6) вона є нормативно-правовою організацією, необхідною для забезпечення правового регулювання в будь-якому суспільстві; 7) нормативно-правові приписи об'єктивуються у відповідних зовнішніх формах права; 8) має динамічний, значною мірою суб'єктивний характер (залежить від діяльності суб'єктів правотворчості) [12, с. 196].

Усі зазначені ознаки має і система джерел екологічного права як впорядкована сукупність зовнішніх форм вияву норм права, що регулюють суспільні відносини з питань, які стосуються раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. В Україні домінуючими джерелами екологічного права виступають нормативно-правові акти та ратифіковані Верховною Радою міжнародно-правові договори [5, с. 34].

Разом із тим система джерел екологічного права має ознаку комплексності, оскільки охоплює елементи систем інших галузей права (земельного, водного, надрового, лісового тощо), які використовувались при формуванні екологічного права та об'єктивувались у відповідне екологічне законодавство. З огляду на те, що сфера застосування екологічного права охопила практично всі сфери життєдіяльності суспільства, в яких виникають і мають вирішуватися екологічні проблеми, у формуванні екологічного права були задіяні основні галузі права, які регулюють конституційні, цивільні, господарські, фінансові, управлінські та інші суспільні відносини. Водночас екологічне право, що має власний предмет регулювання, набуло ознак самостійності, «рівноправності» з іншими галузями. При цьому воно не загубило своїх зв'язків з іншими галузями. Суспільні екологічні відносини регулюються також нормами конституційного, цивільного, адміністративного та інших галузей права, процес відображення в яких екологічних приписів дістав назву екологізації цих галузей [4, с. 53–54].

Маючи комплексний характер, система джерел екологічного права містить чимало взаємопов'язаних елементів. За загальним визначенням джерелами права прийнято вважати акти компетентних державних та інших органів, які встановлюють або санкціонують норми права. Це форми, способи зовнішнього вираження та закріплення правових норм [7, с. 22].

Відштовхуючись від даного визначення, до системи джерел екологічного права насамперед слід віднести нормативно-правові акти та ратифіковані Україною міжнародно-правові договори (угоди). Далі йдуть підзаконні нормативно-правові акти, адміністративні договори, нормативно-технічні документи, судові прецеденти, правові звичаї тощо [6, с. 21–25].

Зупинимось детальніше на тих елементах системи джерел екологічного права, що більшою або меншою мірою стосуються стандартів та впливають на їх розвиток.

Так, найбільш важливою та впорядкованою складовою системи джерел екологічного права є нормативно-правові акти, в різних дослідженнях їх лише по-різному структурують: за юридичною силою – на закони та підзаконні акти; за формою законодавчого акта – на кодифіковані та не кодифіковані; за формою вираження – писані та не писані; за предметом правового регулювання – на загальні та спеціальні; за характером правового регулювання – на матеріальні й процесуальні тощо [20, с. 26]. Але виникає питання, яке ж місце серед джерел екологічного права займають екологічні стандарти? Для відповіді на нього розглянемо систему джерел екологічного права України більш детально.

Зручним для сприйняття видається критерій розподілу джерел за юридичною силою, але такий підхід буде не повним, оскільки включатиме лише нормативно-правові акти. Для повноти картини, що саме слід вважати джерелами екологічного права, розглянемо останні за формою вираження, тобто усі писані вирази норм права з приводу довкілля. Очолюють даний вид нормативно-правові акти.

Нормативно-правові акти – це офіційні документи відповідних державних органів, що містять норми права. Як джерела екологічного права України вони не є однорідними, оскільки знаходяться між собою в суворій ієрархічній підпорядкованості і взаємозалежності, а їх структура відображає складність та структуровану ієрархічність системи екологічного законодавства в цілому, що охоплює правові акти різної юридичної сили та правової спеціалізації [6, с. 21]. До нормативно-правових актів ми відносимо Конституцію України, природо-ресурсні кодекси та закони.

Конституція України [10] як Основний Закон України відіграє виняткову роль у формуванні екологічної політики держави і забезпеченні функціонування екологічного законодавства. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст. 8 Конституції України).

Закони та природо-ресурсні кодекси посідають наступне за Конституцією України місце в ієрархії нормативно-правових актів, вони мають вищу юридичну силу щодо інших джерел екологічного права, регулюють усю сукупність суспільних відносин, що виникають у сфері взаємодії людини і природи, шляхом встановлення базових, принципових, вихідних положень з питань охорони довкілля, екологічної безпеки, природокористування тощо. Реалізуючи принципи охорони

навколишнього природного середовища, закріплені в ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», закони і кодекси визначають напрям, за яким має здійснюватися розвиток екологічного законодавства, встановлюють еколого-правові критерії оцінювання поведінки людини, виробничої та іншої господарської діяльності, які становлять основу інших нормативно-правових актів підзаконного характеру та нормативно-технічних документів (стандартів), що містять інструкції, методичні рекомендації, нормативи тощо з питань охорони навколишнього природного середовища [4, с. 127].

Особливе місце серед джерел екологічного права займає міжнародно-правовий акт – це окремий документ (конвенція, договір, декларація, угода, пакт, протокол, статут, спільна заява, хартія, меморандум, регламент, акт тощо), який містить правила, безумовно визнані державами, що є результатом взаємного волевиявлення та активної діяльності суб'єктів міжнародного права (держав та міжнародних організацій) і спрямований на міжнародне врегулювання суспільних відносин у сфері охорони довкілля [19, с. 317].

Належним чином ратифіковані міжнародні договори України мають переважну правову силу перед актами національного законодавства, окрім Конституції України [8, ст. 19]. Міжнародно-правовими угодами регулюються екологічні питання, що мають планетарний характер і не можуть ефективно регулюватись лише законодавством однієї чи декількох країн [5, с. 36]. Міжнародно-правові акти є важливим джерелом екологічного права України, оскільки вони є «еталоном» правотворчості у сфері довкілля на національному рівні. Прикладом такого «еталону» виступають міжнародно-правові стандарти у галузі довкілля – стандарти Міжнародної організації зі стандартизації ISO (ISO 9000 та ISO 14000), які фактично є нормативно-технічними документами.

Поняття «нормативно-технічні документи» в Україні охоплює Державні стандарти України (ДСТУ), Державні галузеві загальносоюзні стандарти (ГОСТ), Галузеві стандарти України (ГСТУ), технічні регламенти, державні класифікатори (ДК), державні будівельні норми (ДБН), міжнародні стандарти (ISO, IEC, EN), стандарти науково-технічних та інженерних товариств і спілок України (СТТУ), стандарти підприємств (СТП), технічні умови (ТУ), технічні регламенти. Більшість нормативно-технічних документів застосовують для регулювання суспільних відносин тільки на добровільних засадах, тому їх називають джерелами «м'якого права» [6, с. 22].

Щодо нормативно технічних документів, положення яких спрямовані на регулювання екологічної сфери (екологічні стандарти), як зазначає професор В. І. Андрейцев, екологічні стандарти є юридично значимими нормативно-технічними документами, що містять екологічні вимоги, правила і норми та є обов'язковими для виконання [1, с. 145].

На підтвердження даної позиції вченого ст. 32 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлено, що державні стандарти в галузі охорони навколишнього природного середовища є обов'язковими до виконання.

Ще одним аргументом щодо обов'язковості та важливості екологічних стандартів як джерел права є той факт, що ст. 16 Конституції України проголошено обов'язок держави щодо забезпечення екологічної безпеки, підтримання екологічної рівноваги, а ст. 50 – право громадян на безпечне для життя та здоров'я довкілля. На виконання цих положень у ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлено ряд основних принципів охорони навколишнього природного середовища, на першому місці серед яких – принцип пріоритетності вимог екологічної безпеки, обов'язковості додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності [9].

Як бачимо, принцип пріоритетності вимог екологічної безпеки стоїть на одному рівні з обов'язковістю додержання екологічних стандартів. Екологічні стандарти виступають своєрідними гарантами екологічної безпеки, саме тому вони є обов'язковими до виконання, на відміну від більшості стандартів у інших сферах, які мають рекомендаційний характер. Отже, за критерієм обов'язковості приписи екологічних стандартів можна прирівняти до нормативів або навіть до законів, адже всі вони носять обов'язковий характер.

Висновки. Таким чином, екологічні стандарти є повноцінним елементом системи джерел екологічного права, де вони займають позицію десь після нормативно-правових актів та міжнародних договорів, оскільки мають нормативний характер та міжнародно-правову орієнтованість.

Список літератури:

1. Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій в схемах: навч. посіб. для юрид. фак. вузів. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / кер. вид. проекту П.М. Мовчан, В.В. Німчук, В.Й. Клічан. – К. : Вид-во «Дніпро», 2009. – 1332 с.
3. Великий тлумачний словник української мови / упоряд. Т.В. Ковальова. – Х. : Фоліо, 2005. – 767 с.
4. Гвоздик П. О. Джерела екологічного права України: моногр. / П.О. Гвоздик ; відп. ред. Н. Р. Малишева. – К. : Алерта, 2012. – 304 с.
5. Екологічне право України : навч. посіб. / Н. Р. Кобецька. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 352 с.
6. Екологічне право України. Загальна частина: навч. посіб.; за ред. В. І. Курила / В. І. Курзова, А. І. Берлач, В. І. Курило та ін. – К. : Алерта, 2015. – 620 с.
7. Екологічне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х. : Право, 2009. – 328 с.
8. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
9. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
10. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

11. Костенко О.М. Культура і закон – у протидії злу : моногр. / О.М. Костенко. – К. : Атіка, 2008. – 352 с.
12. Луць Л.А. Загальна теорія держави та права: навч.-метод. посіб. (за кредитно-модульною системою) / Л.А. Луць. – К. : Атака, 2008. – 412 с.
13. Марченко М.Н. Источники права / М.Н. Марченко. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 760 с.
14. Пархоменко Н. М. Джерела права: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 / М. Н. Пархоменко. – К., 2009. – 32 с.
15. Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми теорії та методології: моногр. / Н.М. Пархоменко. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2008. – 336 с.
16. Перегудов Ф.И. Введение в системный анализ / Ф.И. Перегудов, Ф.П. Тарасенко. – М. : Высшая школа, 1989 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/система>.
17. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учеб. / О.Ф. Скакун. – Х., 2000. – С. 258.
18. Тополевський Р.Б. Системні зв'язки юридичних джерел права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Руслан Богданович Тополевський. – Х. : Національний ун-т внутрішніх справ, 2004. – 29 с.
19. Шпарик Н. Поняття та ознаки міжнародно-правового акта як джерела екологічного права України / Н. Шпарик // Вісник Львівського університету. – 2014. – Вип. 59. – С. 312–318. – (Серія «Юридична»).
20. Экологическое право Украины: Курс лекций / под ред. И. И. Каракаша. – Одесса, 2001. – 241 с.

References:

1. Andreytseva VI Environmental Law: Lectures in the schemes: Textbook. Guide for Legal. factor. universities. – K. : Venturi, 1996. – 208 p.
2. Great Dictionary of Modern Ukrainian / supervisor. kind. Project PM Movchan VV Nimchuk, V. Klichan. – K., Publisher «Dnepr», 2009. – 1332 p.
3. Great Dictionary of Ukrainian language / compilation. TV Kovalev. – Kharkov: Folio, 2005. – 767 p.
4. Carnations PA sources of environmental law Ukraine: monograph / ed. Ed. NR Malyshev. – K. : Alerts, 2012. – 304 p.
5. Environmental Law of Ukraine: Teach. guidances. / NR Kobetska. – 2nd ed., Revised. and reported. – K.: Inter Yurinkom, 2008. – 352 p.
6. Environmental Law Ukraine. Chapeau: teach. guidances. ; Ed. Kurylo VI / VI Kurzova, Al Berlach, VI chickens and others. – K: Alert, 2015. – 620 p.
7. Environmental Law of Ukraine [textbook. for students. Legal. spec. HI. teach. bookmark.] / ed. AP Hetman and M. Shulga. – X: Right, 2009. – 328 p.
8. Law of Ukraine "On international agreements of Ukraine" dated 29 June 2004. // Supreme Council of Ukraine of 10.12.2004 p., Number 50, article 540.
9. Law of Ukraine "On Environmental Protection" dated June 25, 1991 № 1264-XII // Supreme Council of Ukraine of 10.08.1991 p., Number 41, article 546.
10. The Constitution of Ukraine on June 28, 1996 // Supreme Council of Ukraine of 23.07.1996 p., Number 30, article 141.
11. OM Kostenko Culture and law - in combating evil: Monograph. – K. : Atika, 2008. – 352 p.
12. Lutz LA General Theory of State and Law: Teach method. Manual (for the credit system) / LA Luts. – K.: Attack, 2008. – 412 p.

13. Marchenko MN Sources of law / MN Marchenko. – Moscow: TK Velby, Izdatel'stvo Prospect, 2008. – 760 p.
14. Parkhomenko N. Sources of law: theoretical and methodological principles: Author. Dis. ... Dr. Legal. Sciences: 12.00.01 / M.N. Parkhomenko. - K., 2009. – 32 p.
15. Parkhomenko NM Sources of law: problems of theory and methodology: Monograph / NM Parkhomenko. – K LLC "Publishing" legal opinion "", 2008. – 336 p.
16. Peregudov FI, FP Tarasenko Introduction to systems analysis. – M. : Higher School, 1989 : [Electronic resource]. – Access: <https://uk.wikipedia.org/wiki/система>.
17. OF jumper Theory of State and Law: Textbook. – Kharkiv, 2000. – p. 258.
18. RB Topolevskyy System links Legal sources of law: Author. Dis. for obtaining Sciences. degree candidate. Legal. Sciences specials. 12.00.01 / Topolevskyy Ruslan Bogdanovich. – Kharkiv National University of Internal Affairs, 2004. – 29 p.
19. N. Shparyk concept and features international legal act as a source of environmental law Ukraine / Bulletin of Lviv University. Series Law. 2014. Issue 59. P. 312–318.
20. Law of Ukraine Экологическое: Lectures / Ed. I.I. Karakash. – Odessa, 2001. – 241 p.

СИСТЕМА ИСТОЧНИКОВ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА И СТАНДАРТЫ КАК ЕЕ СОСТАВНОЙ ЭЛЕМЕНТ

Б.В. Коваленко

Аннотация. В работе исследовано понятие «система источников экологического права» с точки зрения естественно-правового понимания. В качестве основных источников экологического права автор рассматривает отечественные нормативно-правовые акты, международные договора и экологические стандарты. Анализируется влияние экологических стандартов на формирование украинского законодательства, а также аргументируется законодательно закреплённая обязанность соблюдения положений экологических стандартов в Украине.

Ключевые слова: источники права, система права, система источников экологического права, стандарты, экологические стандарты.

THE SYSTEM OF SOURCES OF ENVIRONMENTAL LAW AND STANDARDS AS ITS COMPONENT

B. Kovalenko

Abstract. The paper entitled «The system of sources of environmental law and standards as its component» deals with study of the environmental standards as part of the system of sources of environmental law in Ukraine. The author is B. Kovalenko. The article describes several definitions of

systems of sources of law and sources of ecological law. Features of systems of sources of law and sources of ecological law have been researched. Author explores as the main sources of environmental law such components: domestic regulations, international treaties and environmental standards. Special attention is paid to consideration of features of environmental standards as part of system of sources of ecological law. Such features of sources of ecological law as international legal orientation, binding implementation, normativity have been researched. The legal system is considered by the author in terms of natural law understanding. The essential point of the article is researched the influence of environmental standards on the Ukrainian legislation. Although environmental standards do not make changes to certain laws of Ukraine, but the continuous improvement of national standards and implement European Union sets the direction for the formation of general environmental legislation of Ukraine.

Key words: *sources of law, legal system, the system of sources of environmental law, standards, environmental standards.*

УДК 349.4:349.6

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ УКРАЇНИ

Т. М. КОНДРАТЮК, аспірантка*

**Національний університет біоресурсів і природокористування
України**

E-mail: Lawyert@ukr.net

Анотація. У статті проаналізовано науково-теоретичні підходи до поняття «правовий режим земель» та «правовий режим окремих категорій земель», які є складовими структурних елементів національної екологічної мережі. На їх основі надано авторське бачення поняття правового режиму земель екологічної мережі України та виділено його особливості.

Ключові слова: *землі екологічної мережі, складові екологічної мережі, правовий режим земель, особливості правового режиму.*

Актуальність. Формування екологічної мережі (далі – екомережа) є важливою справою для охорони природних комплексів та екологічних систем. Екомережа є територіальною системою, яка утворюється шляхом поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду (далі – ПЗФ), а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища. Згідно зі ст. 18 Закону України

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

© Т. М. Кондратюк, 2017

systems of sources of law and sources of ecological law. Features of systems of sources of law and sources of ecological law have been researched. Author explores as the main sources of environmental law such components: domestic regulations, international treaties and environmental standards. Special attention is paid to consideration of features of environmental standards as part of system of sources of ecological law. Such features of sources of ecological law as international legal orientation, binding implementation, normativity have been researched. The legal system is considered by the author in terms of natural law understanding. The essential point of the article is researched the influence of environmental standards on the Ukrainian legislation. Although environmental standards do not make changes to certain laws of Ukraine, but the continuous improvement of national standards and implement European Union sets the direction for the formation of general environmental legislation of Ukraine.

Key words: *sources of law, legal system, the system of sources of environmental law, standards, environmental standards.*

УДК 349.4:349.6

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ УКРАЇНИ

Т. М. КОНДРАТЮК, аспірантка*

**Національний університет біоресурсів і природокористування
України**

E-mail: Lawyert@ukr.net

Анотація. У статті проаналізовано науково-теоретичні підходи до поняття «правовий режим земель» та «правовий режим окремих категорій земель», які є складовими структурних елементів національної екологічної мережі. На їх основі надано авторське бачення поняття правового режиму земель екологічної мережі України та виділено його особливості.

Ключові слова: *землі екологічної мережі, складові екологічної мережі, правовий режим земель, особливості правового режиму.*

Актуальність. Формування екологічної мережі (далі – екомережа) є важливою справою для охорони природних комплексів та екологічних систем. Екомережа є територіальною системою, яка утворюється шляхом поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду (далі – ПЗФ), а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища. Згідно зі ст. 18 Закону України

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

© Т. М. Кондратюк, 2017

«Про екологічну мережу України» включення територій та об'єктів природно-заповідного фонду та інших територій, що підлягають особливій охороні, до переліку територій та об'єктів екомережі не призводить до зміни режиму їх охорони та використання, визначеного відповідно до закону. Проте у разі необхідності зміни режиму охорони та використання території чи об'єкта екомережі, виходячи з вимог Зведеної схеми, регіональних чи місцевих схем формування екомережі, згідно із законом змінюються статус, тип, категорія або режим відповідної території чи об'єкта екомережі [14]. Водночас зазначається, що режим охорони та використання другорядних її структурних елементів, таких як буферні зони, сполучні й відновлювані території визначається відповідною схемою. Зі змісту даної норми слідує, що немає єдиного підходу до визначення правового режиму земель екомережі, оскільки включення земель ПЗФ до екомережі не тягне за собою зміну їх правового режиму, а правовий режим інших складових визначається схемами екомережі.

Для визначення правового режиму земель екомережі слід розглянути правовий режим земель її складових. Отже, потрібно йти від конкретного до загального. Але для початку з'ясуємо значення поняття «правовий режим земель». На законодавчому рівні відсутнє його визначення. Поняття «правовий режим земель» вважається «категорією доктринальною» [11, с.103].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дане поняття у своїх роботах досліджували В. І. Андрейцев, Н. І. Тітова, О. І. Крассов, П. Ф. Кулинич, В. І. Семчик, А. М. Мірошніченко та ін. Крім того, правовий режим окремих категорій та субкатегорій земель розглядали А. В. Луняченко, О. М. Ковтун, Ю. С. Петлюк, А. Й. Годованюк, Р. М. Басай, М. З. Романюк, Л. І. Ришкова, Т. М. Ситнік та ін.

У доктринальних джерелах «правовий режим» застосовується для характеристики: усіх земель (загальний правовий режим); окремих категорій земель (особливий правовий режим); видів земель у межах тієї чи іншої категорії (спеціальний правовий режим); земельної ділянки чи частини земельної ділянки (конкретний правовий режим) [9, с. 49]. І визначається сукупністю правил їх використання, включенням до цивільного обігу, охорони, обліку, моніторингу, встановлених різними галузями права [10, с. 4].

Метою дослідження є аналіз теоретичних підходів до поняття «правовий режим земель» і спроба визначення правового режиму земель національної екологічної мережі.

Виклад основного матеріалу. У наукових роботах немає однастайності з приводу того, хто вперше з учених визначив поняття «правовий режим земель». Але достеменно відомо, що перші дослідження датуються радянським періодом і належать вони І. І. Євтихієву та М. І. Краснову. Тлумачення поняття «правовий режим земель» у цей період характеризується правом виключної державної власності на землю і похідними від неї елементами: державним управлінням земельним фондом; охороною землі як об'єкта права

державної власності і об'єкта права землекористування. Що й впливало на зміст та розуміння «правового режиму земель».

Так, І. І. Євтихіїв вважав, що у разі загальної правової підстави – державної власності на землю існують різні земельні режими для окремих розрядів земель і під правовим земельним режимом слід розуміти статус прав і обов'язків органів земельного управління стосовно даного розряду земель, тобто виконання органами земельного управління основних функцій – адміністративної, юрисдикційної та нормативної [4, с. 77].

М. І. Красновим було запропоновано визначення правового режиму державного земельного фонду як встановлений нормами права порядок можливої або необхідної поведінки людей щодо землі як до об'єкта права виключної власності держави, державного управління земельним фондом, права землекористування і правової охорони, спрямований на забезпечення її раціонального використання як всезагальної умови праці та основного засобу виробництва [7, с. 346].

Детальне тлумачення цього поняття надає В. І. Андрейцев. Він визначає правовий режим об'єкта землі як «основного національного багатства» і однозначно його застосовує як до землі в цілому, так і до окремої земельної ділянки. Вчений пропонує правовий режим землі розглядати як встановлений нормативно-правовий порядок, який визначає поведінку суб'єктів земельних правовідносин щодо земель, земельних ділянок як до об'єктів права власності, управління, користування, відтворення, збереження та охорони з метою їх раціонального (економного й ефективного) використання і задоволення різноманітних потреб заінтересованих осіб, захисту їх земельних прав [1, с. 158].

На думку Н. І. Титової, якщо йдеться про правовий режим земель, то це – наслідок правового регулювання суспільних земельних відносин на основі врахування природних і соціальних особливостей земель (як їх об'єкта), що забезпечує інтереси суб'єктів цих відносин та спеціальний порядок використання цих земель. Тобто, це сукупність правових норм, які встановили певний порядок землекористування різних видів [5, с. 252].

В. І. Семчик пропонує під правовим режимом земель розуміти як встановлені правовими нормами право власності і користування земельними ділянками, так і порядок та умови їх набуття у власність чи користування, зміна і припинення права власності, порядок та умови використання згідно з з цільовим призначенням правової охорони земель і відповідальності за порушення земельних прав і земельного законодавства [15, с. 72].

Лаконічно з цього приводу висловився А. М. Мірошніченко. Вчений визначає правовий режим земель як встановлений правовими нормами порядок поведінки стосовно цих земель [11, с. 104].

Останнім часом проведено чимало досліджень правового режиму земель окремих категорій та їх видів. Розглянемо поняття правового режиму окремих земель, які за певних умов можуть бути включені до структурних елементів екомережі.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про екологічну мережу України» до складу земель екологічної мережі включаються: землі природно-

заповідного фонду, землі водного фонду, водно-болотні угіддя, водоохоронні зони; землі лісового фонду; полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, які не віднесені до земель лісового фонду; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення; земельні ділянки, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України; території, які є місцями перебування чи зростання видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України; частково землі сільськогосподарського призначення екстенсивного використання; радіоактивно забруднені землі (ст. 5) [14].

А. В. Луняченко у дисертаційному дослідженні (2002 р.) визначив правовий режим земель сільськогосподарського призначення як встановлену нормами права можливу і належну поведінку суб'єктів відносно земель сільськогосподарського призначення як об'єкта права власності та інших прав на земельні ділянки, об'єкта державного управління земельними ресурсами та об'єкта особливої правової охорони цих земель як природного ресурсу [10, с. 3–4].

А. Й. Годованюк у дисертаційному дослідженні (2008 р.) визначив правовий режим земель природно-заповідного фонду, як встановлений правовими нормами порядок охорони земель, що передбачає збереження та відтворення, а також використання за цільовим призначенням земель різних форм власності, забезпечення та охорони прав усіх суб'єктів прав на дані землі, здійснення управління землями та забезпечення контролю за дотриманням законодавства, застосування відповідальності за його порушення [3, с. 44].

О. М. Ковтун (2008 р.), дослідивши зміст правового режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду, визначальною складовою його виділяє заповідність, що вказує на їхню специфіку порівняно з іншими особливо охоронюваними природними територіями, оскільки в основу заповідного режиму покладено загальну ідею заповідності, яка означає встановлення недоторканності, повне або часткове вилучення ділянок землі і водного простору з усіма природними ресурсами з господарського використання [6, с. 100].

Ю. С. Петлюк (2009 р.) надає визначення правового режиму земель оздоровчого призначення як встановлений правовими засобами специфічний порядок регулювання відносин щодо здійснення прав на землі оздоровчого призначення, управління ними та забезпечення особливого характеру їх охорони. До основних його змістоутворюваних елементів учений відносить: використання, правову охорону та управління в галузі використання й охорони цими землями [13, с. 83–84].

Н. І. Палій (2011 р.) дослідила зміст правового режиму земель рекреаційного призначення і визначає його як встановлений законодавством порядок використання та охорони земель рекреаційного призначення, що визначає права, обов'язки, обтяження прав і обмеження видів господарської діяльності власників земельних ділянок і землекористувачів з метою організації масового відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів [12, с. 10].

Р. М. Басай (2013 р.) дослідила правовий режим техногенно забруднених земель і виділила наступні його особливості: 1) сфера застосування – правовий режим техногенно забруднених земель є невід’ємним та необхідним землеохоронним компонентом; 2) юридична природа – техногенно забруднені землі є різновидом екологічно забруднених земель поряд з деградованими і порушеними землями; 3) приналежність – техногенно забруднені землі не є окремою категорією земель, натомість землі будь-якої категорії можуть бути техногенно забрудненими [2, с.184].

Т. М. Ситнік (2017 р.) сформулювала визначення правового режиму земель, зайнятих зеленими насадженнями в населених пунктах, як встановлений нормами законодавства порядок поведінки суб’єктів щодо земельних ділянок, на яких розміщена деревна, чагарникова, квіткова, трав’яна рослинність та інші об’єкти рослинного світу природного і штучного походження, як щодо об’єктів права власності, користування, управління, відтворення, збереження та охорони цих земель з метою їх використання для забезпечення сприятливого середовища життєдіяльності людини, для забезпечення виконання ними санітарно-гігієнічних вимог, рекреаційних, декоративних та інших функцій [16, с. 64].

Отже, на правовий режим земель екомережі накладається правовий режим категорій земель, які включаються до її складу. Кожна категорія земель, яка є складовою екомережі, має власну специфіку, але всі вони об’єднані спільним екологічним призначенням, а саме: мають велику екологічну цінність для збереження належної екологічної обстановки, охорони навколишнього природного середовища, попередження і стабілізації негативних природних процесів та явищ. Проте у чинному земельному законодавстві не виділено окрему категорію «землі екологічної мережі».

Особливостями правового режиму земель екомережі є:

1. *Особливості, що впливають із характерних рис правового режиму окремих складових (земель) екомережі.* Включення територій та об’єктів природно-заповідного фонду, що підлягають особливій охороні, до екомережі не призводить до зміни режиму їх охорони і використання (п. 1 ст. 18 Закону України «Про екологічну мережу України»).

1.1. *В основі правового режиму лежить різне цільове призначення земель* (ст. 5 Закону України «Про екологічну мережу України»).

1.2. *Земельні ділянки використовуються на праві власності та користування.* Включення територій та об’єктів до екомережі не призводить до зміни форми власності і категорії земель на відповідні земельні ділянки та інші природні ресурси, їх власника чи користувача (п. 1 ст. 6 Закону України «Про екологічну мережу України»).

1.3. *Земельні ділянки можуть перебувати у приватній, комунальній та державній власності.* При цьому окремі землі та об’єкти, які на них розташовані, не передаються у приватну власність (ст. ст. 83, 84 Земельного Кодексу України).

2. *Центральне місце (пріоритетність) земель природно-заповідного фонду та водно-болотних угідь міжнародного значення.* Оскільки ці землі формують ядро екомережі (п. 1 ст. 13 Закону України «Про екологічну мережу України»).

3. *Принцип пріоритету вимог екологічної безпеки та забезпечення раціонального використання і охорони земель* [11, с. 118] (ст. 5 Земельного Кодексу України). Тобто, земельні ділянки повинні використовуватися насамперед у спосіб, що забезпечить їх максимальне наближення до природного стану [8, с. 48; 11, с. 104].

4. *Різне функціональне призначення* (наприклад: буферні території запобігають негативному впливу господарської діяльності на суміжних територіях (п. 2 ст. 16), сполучні території забезпечують зв'язки між ключовими територіями (п. 3 ст. 16 Закону України «Про екологічну мережу України»)).

5. *Природні особливості земель та їх важливість для збереження біологічного і ландшафтного різноманіття.* Включення територій та об'єктів до переліку територій та об'єктів екомережі здійснюється з урахуванням їх значення з точки зору екології, ботаніки, зоології та ландшафтознавства (п. 1 ст. 17 ЗУ «Про екологічну мережу України»).

6. *Особливий режим охорони.* Охороні підлягають землі та об'єкти, що знаходяться на них і становлять екологічну цінність як унікальні та типові природні комплекси.

7. *Особливий порядок використання.* Обмежено господарське використання земель та характерної діяльності, яка може негативно вплинути на їх екологічні властивості. Власники і користувачі територій та об'єктів, включених до переліку територій та об'єктів екомережі, беруть на себе зобов'язання щодо збереження природних ресурсів, їх екологічно збалансованого та раціонального використання та щодо використання земель за цільовим призначенням (п. 3 ст. 6; п. 6 ст. 16 Закону України «Про екологічну мережу України»).

8. *Не порушення суб'єктивних прав власників та користувачів земельних ділянок, включених до екомережі.* Включення територій та об'єктів до переліку територій та об'єктів екомережі не завдає шкоди правам тих, на чий території вони розташовані (п. 5 ст. 16 Закону України «Про екологічну мережу України»).

9. *Встановлення обмежень (обтяжень) на ці землі.* Проектування екомережі передбачає: встановлення передбачених законом обмежень на їх планування, забудову та інше використання; введення обмежень (обтяжень) для відновлюваних, буферних та сполучних територій для забезпечення формування екомережі як єдиної просторової системи (п.п. б, в ст. 14 Закону України «Про екологічну мережу України»; ч. 2 ст. 111, п. а ч. 1 ст. 112 Земельного Кодексу України).

Висновки. Узагальнюючи та беручи за основу визначення правового режиму землі, наданого В. І. Андрейцевим, пропонуємо правовий режим земель екомережі визначати як встановлений

нормативно-правовий порядок поведінки суб'єктів щодо земель, які включені до переліку територій та об'єктів екомережі, як щодо об'єктів права власності, користування, управління, відтворення, збереження та особливої правової охорони з метою їх використання для забезпечення сталого, екологічно збалансованого розвитку країни, охорони навколишнього природного середовища, збереження ландшафтного та біологічного різноманіття.

Список літератури:

1. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. – 2-ге вид. / В. І. Андрейцев. – К. : Знання, 2005. – 446 с.
2. Басай Р. М. Правовий режим техногенно забруднених земель: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Р. М. Басай. – Івано-Франківськ, 2013. – 222 с.
3. Годованюк А. Й. Правовий режим земель природно-заповідного фонду : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / А. Й. Годованюк. – Одеса, 2008. – 212 с.
4. Ерофеев Б. В. Основы земельного права (теоретические вопросы) / Б. В. Ерофеев. – М. : Юрид. лит., 1971. – 328 с.
5. Земельне право України : підруч. / М. В. Шульга, Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман, та ін. ; за ред. М.В. Шульги. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
6. Ковтун О. М. Правові аспекти охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / О. М. Ковтун; Національний педагогічний університет ім. М.П. Драгоманова. – К., 2008. – 233 с.
7. Краснов Н. И. Понятие и особенности правового режима государственного земельного фонда и отдельных категорий земель / Н. И. Краснов // Общая теория советского земельного права. – М. : Наука, 1983. – С. 345–353.
8. Кулинич П. Ф. Принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель в земельному праві України / П. Ф. Кулинич // Право України. – 2004. – № 8. – С. 45–49.
9. Лисина Н. Л. Правовий режим земель поселень : навч.-практ. посіб. / Н. Л. Лисина. – М. : Дєло, 2004. – 296 с.
10. Луняченко А. В. Правовий режим земель сільськогосподарського призначення, які належать громадянам на праві власності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / А. В. Луняченко. – К., 2002. – 16 с.
11. Мірошніченко А. М. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко. – К: Альтера, 2013. – С. 544.
12. Палій Н. І. Правове регулювання використання та охорони земель рекреаційного призначення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Н. І. Палій. – Одеса, 2011. – 45 с.
13. Петлюк Ю. С. Правовий режим земель оздоровчого призначення: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Ю. С. Петлюк. – К., 2009. – 195 с.
14. Про екологічну мережу України : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1864-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 29. – Ст. 53.

15. Семчик В. І. Правовий режим земель сільськогосподарського призначення / В. І. Семчик // Земельне право : академ. курс; за ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулинича. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2001. – С. 260–292.

16. Ситнік Т. М. Правовий режим земель, зайнятих зеленими насадженнями у населених пунктах: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Т. М. Ситнік. – К., 2017. – С. 234.

References:

1. Andreytsev V. I. Zemel'ne pravo i zakonodavstvo suverennoyi Ukrayiny: Aktual'ni problemy praktychnoyi teorii. – 2-he vyd. / V. I. Andreytsev. – K. : Znannya, 2005. – 446 s.

2. Basay R. M. Pravovyy rezhym tekhnohenno zabrudnennykh zemel': dys.... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.06 «Zemel'ne pravo; ahrarne pravo; ekolohichne pravo; pryrodoresursne pravo» / R. M. Basay – Ivano-Frankivs'k, 2013. – 222 s.

3. Hodovanyuk A. Y. Pravovyyrezhymzemel' pryrodno-zapovidnoho fondu: dys... kand. yuryd. nauk: 12.00.06 / A. Y. Hodovanyuk. – Odesa, 2008. – 212 s.

4. Erofeev B. V. Osnovy zemel'nogo prava (teoreticheskie voprosy) / Erofeev B. V. – M. : Jurid. lit., 1971. – 328 s.

5. Zemel'ne pravo Ukrayiny: pidruchnyk. / M. V. Shul'ha, H. V. Anisimova, N.O. Bahay, A. P. Het'man, ta in. ; za red. M. V. Shul'hy // K.: Yurinkom Inter, 2004. – 368 s.

6. Kovtun O. M. Pravovi aspekty okhorony terytoriy ta ob'yektiv pryrodno-zapovidnoho fondu: dys.. kand. yuryd. nauk : 12.00.06 / O. M. Kovtun – Natsional'nyy pedahohichnyy universytet im. M. P. Drahomanova; nauk.ker. N. D. Kasilich – Kyiv, 2008. – 233 s.

7. Krasnov N. I. Ponjatie i osobennosti pravovogo rezhima gosudarstvennogo zemel'nogo fonda i otdel'nyh kategorij zemel' / N. I. Krasnov // Obshhaja teorija sovetskogo zemel'nogo prava. – M. : Nauka, 1983. – S. 345–353.

8. Kulynych P. F. Pryntsyp priorytetu sil's'kohospodars'koho vykorystannya zemel' v zemel'nomu pravi Ukrayiny / P. F. Kulynych // Pravo Ukrayiny. – 2004. – 8. – S. 45–49.

9. Lysyna N. L. Pravovyy rezhym zemel' poselen': navchal.-prakt. posib. / N. L. Lysyna. – M. : Dyelo, 2004. – 296 s.

10. Lunyachenko A. V. Pravovyy rezhym zemel' sil's'kohospodars'koho pryznachennya, yaki nalezhat' hromadyanam na pravi vlasnosti : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk:spets. 12.00.06 / A. V. Lunyachenko. – K., 2002. – 16 s.

11. Miroshnichenko A. M. Naukovo-praktychnyy komentar do Zemel'noho kodeksu Ukrayiny / A. M. Miroshnichenko, R. I. Marusenko. – K: Al'tera. – 2013. – S. 544.

12. Paliy N. I. Pravove rehulyuvannya vykorystannya ta okhorony zemel' rekreatsiynoho pryznachennya: avtoref. dys. Na zdobuttya nauk. Stupenya kand. yuryd. nauk :spets. 12.00.06 / N. I. Paliy – Odesa, 2011. – 45 s.

13. Petlyuk Yu. S. Pravovyy rezhym zemel' ozdorovchoho pryznachennya: dys.... kand. yuryd. nauk: 12.00.06 / Yu. S. Petlyuk. – Kyiv, 2009. – 195 s.

14. Pro ekolohichnu merezhu Ukrayiny: Zakon Ukrayinyvid 24 chervnya 2004 r. № 1864-IV // Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny. – 2004. – № 29. – St. 53.

15. Semchyk V. I. Pravovyy rezhym zemel' sil's'kohospodars'koho pryznachennya / V. I. Semchyk // Zemel'ne pravo: akadem. kurs; zared. V. I. Semchyka, P. F. Kulynycha. – K. :Vyd. dim «Іn Yure», 2001. – S. 260–292.

16. Sytnik T. M. Pravovyy rezhyim zemel', zaynyatykh zelenymy nasadzhennyamy u naselenykh punktakh: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.06 / T. M. Sytnik. – Kyiv, 2017. – S. 234.

ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СЕТИ УКРАИНЫ

Т. М. Кондратюк

Аннотация. В статье проанализированы научно-теоретические подходы к понятию «правовой режим земель» и «правовой режим отдельных категорий земель», которые являются составными структурных элементов национальной экологической сети. На их основе предоставлено авторское видение понятия правового режима земель экологической сети Украины и выделены его особенности.

Ключевые слова: земли экологической сети, составляющие экологической сети, правовой режим земель, особенности правового режима.

THE CONCEPT AND REGULARITIES OF LEGAL REGIME OF LANDS OF THE NATIONAL ECOSYSTEM OF UKRAINE

T. M. Kondratiuk

Summary. The article analyses scientific and theoretical approaches to the concept legal regime of lands and legal regime of certain categories of lands which are parts of the structural elements of the national ecosystem. The author's view of the concept of legal regime of lands of ecosystem of Ukraine has been given on their basis. The peculiarities of legal regime of lands have been highlighted.

Key words: lands of ecological system, components of ecosystem, legal regime of lands, peculiarities of legal regime.

**СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ДЕНДРОЛОГІЧНИХ ПАРКІВ
НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ В ПЕРІОД З ХІ СТ. ДО ПОЧАТКУ ХХ СТ.
(ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)**

Т. П. РОДІК, аспірант кафедри адміністративного, фінансового та господарського права*,

Академія праці, соціальних відносин і туризму Федерації професійних спілок України

E - mail: tania.rodik@ gmail.com

Анотація. *Стаття присвячена вивченню історико-правових основ у зародженні та розвитку дендрологічних парків на території сучасної України. Часовими рамками дослідження є період з ХІ ст. до початку ХХ століття. У процесі дослідження автором запропоновано періодизацію становлення й розвитку законодавства про дендрологічні парки. Виокремлюються особливості та визначальні риси кожного із них.*

Зроблено висновок, що процес формування законодавчих основ діяльності дендрологічних парків як категорії природно-заповідного фонду України триває з епохи звичаєвого права і відбувається безперервно. Соціально-політичні та економічні умови на різних історичних етапах по-різному впливали як на будівництво парків, так і на закріплення правових основ для їх ефективного функціонування та охорони: на певних історичних етапах спостерігається то активний розвиток, то уповільнення, а інколи, навіть, повний занепад та знищення.

Ключові слова: *дендрологічний парк, історико-правовий аспект, паркобудування, правове регулювання.*

Актуальність. Розвиток сучасної системи функціонування природно-заповідної справи й поліпшення її практичної значущості є можливим лише при дослідженні історичних особливостей розвитку зазначеної системи як в цілому, так і кожної її категорій окремо.

Дендрологічні парки як науково-дослідні та природоохоронні установи мають важливе значення у збереженні природних багатств і забезпечують розв'язання таких завдань, як збереження і вивчення у спеціально створених умовах різноманітних видів дерев і чагарників та їх композицій для найбільш ефективного наукового, культурного, рекреаційного та іншого використання. Оскільки дендрологічні парки є невід'ємною складовою природно-заповідного фонду України, вивчення передумов і закономірностей становлення й розвитку природоохоронного законодавства має важливе значення для з'ясування завдань, основ функціонування сучасних дендропарків, а також шляхів удосконалення

правової регламентації організації, використання та охорони даних об'єктів природно-заповідного фонду України.

Дендрологічні парки є об'єктами детального вивчення різних наук: ботаніки, дендрології, історії, ландшафтної архітектури, культурології тощо. Паркам присвячена чимала кількість праць, в яких розкрито їх особливості з відповідних наукових поглядів. Проте з позицій правового регулювання діяльність дендрологічних парків вивчена недостатньо.

Історико-правовий досвід є важливим і в наші дні, оскільки проблема розширення мережі заповідників і створення нових об'єктів природно-заповідного фонду стоїть перед українським суспільством досить гостро: за даними Всеукраїнської екологічної ліги в 2013 р. територія звалищ в країні (7 %) істотно перевищує площу об'єктів природного заповідного фонду (4,5 %) [4].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Історичні аспекти зародження і розвитку охоронюваних природних територій та об'єктів, які в сучасний період ввійшли до природно-заповідного фонду України, досліджували вчені з різних галузей знань, серед них, зокрема: В.Є. Борецько, О.Л. Липа, Н.Д. Красіліч, Ю.С. Шемшученко та інші. Різним аспектам функціонування заповідників, правового режиму природно-заповідних територій, юридичної відповідальності за порушення правових норм і вдосконалення законодавства в цій сфері присвячені роботи таких сучасних українських учених, як В.І. Білоус, О.В. Мудрак, С.Ю. Попович, О.М. Ковтун, А.П. Лелеченко, Ю.В. Рябченко та ін. Частково в своїх роботах вони досліджують також і історичні аспекти зародження та розвитку природно-заповідних територій.

Метою дослідження є вивчення історичних умов та нормативно-правових основ, якими визначався статус дендрологічних парків на території сучасної України, їх діяльність, завдання та значення в період з Х ст. до початку ХХ століття.

Методи. Відповідно до поставленої мети дослідження в статті використано такі методи наукового пізнання, як історико-правовий, за допомогою якого була досліджена проблема формування законодавчих основ діяльності дендрологічних парків України та їх правової охорони.

Результати. Сучасний стан правового регулювання функціонування природно-заповідного фонду України нерозривно пов'язаний з історією зародження та розвитку української державності, становленням правових основ регулювання суспільних відносин.

Зародження паркобудівництва в Україні пов'язане із загальною історією держави часів Київської Русі. Кожна історична подія так чи інакше впливала на створення декоративних садів та парків [12, с. 10].

У становленні й розвитку законодавства про дендрологічні парки вважаємо за доцільне виокремити два хронологічні періоди. Перший з них включає становлення і розвиток законодавства про діяльність та охорону цінних природних об'єктів і територій, що були праобразами сучасних дендрологічних парків на території України (з XI ст. до початку ХХ ст.) та

другий період – часи відродження Української держави і в радянську добу (1917–1991 рр.).

Історію паркобудування на теренах України слід віднести до періоду, коли були розповсюджені ще утилітарні сади і парки при стародавніх поселеннях, а також оточуючі лісові території, жителі яких займалися полюванням та збиранням грибів [3, с. 250].

За даними літописних джерел, садівництво у Київській Русі стає помітним вже в XI столітті. Вирощування плодових дерев пов'язане у цей період з монастирськими садами [10, с. 19]. У Київській Русі були і штучно створені сади. Вони виникли одночасно з появою князівських та боярських садиб, їх заміських резиденцій [1, с. 107]. На думку багатьох вчених, Руська Правда (XI ст.) є першим законодавчим документом на території українських земель, який визначав правовий режим природних угідь і об'єктів, а також регулював відносини між власниками у сфері захисту природних угідь і об'єктів. Серед положень Руської Правди містилися деякі норми природоохоронного спрямування, а об'єкти живої та неживої природи були включені в загальні відносини власності, і ставлення до них регулювалося майновими вимірами [13, с. 182]. Частково природоохоронні норми «Руської Правди» згодом закріпились в таких пам'ятках литовського та польського права, як Вислицький статут 1347 р., Вартський статут 1420–1423 рр., Литовський статут 1529 року.

У середині XIV ст. певна частина українських земель опинилася під владою Польщі та Литовської держави. Норми природоохоронного спрямування містили деякі литовські статuti – кодекси феодального права Великого князівства Литовського, що діяли й на українських територіях. Отже, законодавство XV–XVI ст. охороняло природні об'єкти великокнязівських, монастирських та общинних володінь від посягань на них інших осіб. Однак ця охорона стосувалась переважно відносин власності [13, с. 183]. Як і в княжі часи, в часи Гетьманщини природоохоронне законодавство регламентувало охорону лісів і байраків, полювання, рибальство, бджільництво та садівництво. Відповідно до тодішніх звичаїв, воно творилося з урахуванням традиційного і магдебурзького права, в основному на підставі нормативних актів Гетьманської влади і Генеральної військової канцелярії, зокрема гетьманських універсалів, орденів, інструкцій, листів, декретів, грамот, які були загальнообов'язковими для виконання. Так, гетьманом Б. Хмельницьким було видано акти природоохоронного спрямування: універсали «Про заборону козакам робити шкоду в лісах Київського Михайлівського Золотоверхого монастиря» від 12 листопада 1649 р., «Про охорону земель Гадяцького монастиря» від 18 квітня 1656 р. та «Про заборону робити шкоду в лісах і сіножатах Максаківського Спасо-Преображенського монастиря» від 5 червня 1656 р., проте законодавство стосувалось охорони природних територій, які, на думку В. Борецького, були «прадідами» сучасних заповідників, а не штучно створених садів з елементами декоративних насаджень [9, с. 158].

Для України XVII ст. характерними були завершення становлення української національної правової системи і перші спроби кодифікації права. Провідне місце в ній займали норми щодо феодалної власності гетьманської знаті та козацьких старшин. Однак через втрату Україною державності цей процес не було офіційно визнано і законодавчо закріплено. Саме тому, як і в попередні часи, найважливішим залишалось звичаєве право. У XVIII ст. у зв'язку з еволюцією суспільних відносин, втратою Україною державності сфера застосування звичаєвого права обмежувалось шляхом витіснення його російським законодавством [5, с. 99].

Після утворення Російської імперії на території України з'явилося ще більше землевласників, які одержали крупні землеволодіння від російських імператорів та польських королів. Внаслідок цього в Україні з'явилися багаті люди, що часто відвідували не тільки свою столицю, а й різні зарубіжні країни, де вони вперше познайомились з великими містами та садово-парковим мистецтвом столиць багатьох країн світу [1, с. 124].

У правобережній частині України, яка до 1772 р. (Галичина) та 1793 р. (інші землі) знаходилася під владою Польщі, парки створювалися польською знаттю. За архівними даними, на Поділлі, Волині та Галичині парки були практично при кожній великій садибі.

У 1793 р. відбувся другий поділ Польщі, і Правобережна Україна перейшла під владу Росії, а невдовзі, тобто через два роки, у 1795 р., відбувся третій поділ Польщі, після якого вона надовго припинила існування як незалежна держава. Однак перехід Правобережної України під владу Росії не вплинув на приналежність полякам багатьох садиб.

Із старовинних парків, які були засновані у XVIII ст., нині до природно-заповідного фонду України увійшли у статусі дендрологічних парків загальнодержавного значення: Обшоринський (заснування 1730 р.), «Олександрія» (найбільш вірогідне заснування 1793 р.), «Софіївка» (заснування 1796 р.) [12, с. 12].

Передумовами будівництва парків другої половини XVIII ст. слід назвати значне будівництво дворянських маєтків. Воно відмічалось з кінця 60-х рр. в Москві, Україні та в інших регіонах після видання наказу Петра III «О вольности дворянства». Відповідно до цього наказу дворянам надавалися особливі пільги – вони звільнялися від обов'язкової служби й отримували у своє володіння величезні маєтки разом із приписаними до них людьми. Згодом, у 1785 р., Катерина II, підтвердивши ці привілеї дворянства, надала їм низку інших пільг. Це сприяло тому, що багато дворян, залишивши державну службу, роз'їхалися по своїм землям і займалися сільським господарством, облаштуванням маєтків [8, с. 43].

За часів царювання Петра I з'явилося багато указів, інструкцій та інших документів, пов'язаних з охороною природи. За навмисне посягання на заповідні території застосовувались кримінальні покарання. Подальший розвиток положення природоохоронного спрямування одержали в Уложенні про покарання кримінальні та виправні 1845 р. (і в редакції 1885 р.), де були окремі норми, що захищали конкретні об'єкти природи від злочинних посягань на них. Такими об'єктами були дикі

тварини, риби, повітря, вода, рослинність, ліси, земля. Норми, в яких передбачалася відповідальність за посягання на окремі об'єкти природи, не можна віднести до чисто екологічних, більшість норм про посягання на об'єкти природи й охоронювані природні комплекси за своєю соціальною спрямованістю забезпечували захист прав власників (держави, приватних осіб) [13, с. 183].

Для XIX ст. характерні посилення дендрологічного елементу в садові та паркобудівництві. Під знаком вказаного напрямку на початку XIX ст. в Україні засновується ряд дуже цікавих, що стали згодом добре відомими, акліматизаційних і дендрологічних садів – І.Н. Карабіна в хуторі Основ'янці, колишнього Богодухівського повіту, Харківської губернії (1809 р.), Тростянецький дендропарк АН Чернігівщині (1834 р.), Софіївський сад, колишнього Костянтиноградського повіту, Полтавської губернії (1837 р.) та ін. [10, с. 53].

80–90-ті роки XIX ст. були відзначені в Російській імперії бурхливим розвитком промисловості, і як наслідок – початком серйозного забруднення навколишнього природного середовища. Уже в останні десятиліття XIX ст. в Російській імперії було прийнято декілька природоохоронних законів.

Зокрема, питання з охорони природи урегульовувалися Статутами (промисловий і будівельний), Укладом про покарання 1885 р., Зводом законів 1892 р., різноманітними циркулярами. На західноукраїнських землях, які входили до складу Австро-Угорської імперії, діяли універсали (1782 р. і 1807 р.), закони, правила тощо, які мали дотичність до природоохоронної тематики [14, с. 43].

Звісно, у період громадянської війни менш усього думали про охорону природи. Правда, видавалися окремі циркуляри, постанови, рішення, відновлювали діяльність певних комітетів природоохоронного спрямування.

Протягом XIX ст. на теренах України було створено п'ять парків, які лише у XX ст. отримали статус дендрологічних парків загальнодержавного значення. Це парк у селі Тростянець на Чернігівщині (заснування 1833 р.), парк при резиденції буковинських митрополитів у місті Чернівці (заснування 1876 р.), парк «Асканія-Нова» на Херсонщині (заснування 1887 р.), парк «Веселі Боковеньки» на Кіровоградщині (заснування 1893 р.) та Устимівський парк на Полтавщині (заснування 1893 р.) [12, с. 13].

У своєму дисертаційному дослідженні «Правові аспекти охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України» О.М. Ковтун, посилаючись на А.І. Неліна, зазначила, що у XIX ст. «Зібрання малоросійських прав» (1807 р.) визначає у якості об'єкта охорони деякі види рослин, тварин, ліси та інші природні об'єкти. Хоча Зібрання так і не було затверджено владою і не набрало законної сили, воно має важливе для науки значення, оскільки дає змогу відтворити картину правових відносин і відповідних їм правових норм, що діяли в Україні до запровадження на її території загальноросійської системи права [6, с. 28].

Друга половина XIX ст. та початок XX ст. характеризується як період активного розвитку будівництва дендрологічних парків в Україні. На початку XX ст. продовжувалося створення в Україні нових дендрологічних і акліматизаційних садів. У 1904 р. в Полтаві при школі садівництва був заснований дендрологічний сад, в якому випробувано понад 300 таксонів хвойних і листяних рослин [7, с. 85]. До 1917 р. зусиллями природоохоронних організацій і громад на Поділлі створено близько 30 заповідних територій різного статусу. Більшість із них знаходилася у недержавній власності, а саме в приватній, громадській, монастирській з утилітарною (мисливською, лісо-, рибогосподарською) науковою, естетичною, релігійною метою збереження. На цей час на Поділлі було близько 50 приватних дендропарків і ППСМ [11, с. 197].

Своєрідними природоохоронними об'єктами були в Україні приватні дендрологічні парки – Софіївка, Тростянець, Олександрія, Веселі Боковеньки, Устинівка. Деякі з них стали в 20–30-і роки державними заповідниками УРСР. Усього на 1917 р. в Україні налічувалося близько 150 приватних дендропарків. Дендрологічні парки України перебували в приватній і громадській власності та організовувались з естетичною метою заповідання [2, с. 11].

Висновки і перспективи. Розвиток правового регулювання діяльності дендрологічних парків та їх охорони, як однієї з важливих категорій природно-заповідного фонду України, має базуватись на наукових засадах. Ефективне функціонування даної природоохоронної категорії тісно пов'язане з важливими умовами та процесами як в нашій державі, так і за її межами, зокрема в загальноправовому, економічному, соціальному та інших напрямках розвитку й співпраці. Україна, вступаючи в міжнародно-правові договірні відносини, має обов'язково враховувати особливості еволюції відповідної сфери в попередні періоди.

Отже, у досліджуваний період історичного розвитку спеціального природно-заповідного і природоохоронного законодавства не існувало. Норми природоохоронного спрямування за своєю природою були цивільно-правовими та кримінально-правовими, оскільки природні об'єкти охоронялися не як такі, що є цінними самі по собі, а як об'єкти власності (князівської, державної, колективної, приватної), як майнові об'єкти.

Список літератури:

1. Білоус В.І. Садово-паркове мистецтво : Коротка історія розвитку та методи створення художніх садів / В.І. Білоус. – К. : Наук. світ, 2001. – 299 с.
2. Борейко В. Е. История заповедного дела в Украине / В. Е. Борейко. – К. : Київський еколого- культурний центр, 1995. – 184 с.
3. Дударець В.М. Типологічні особливості формування парків України / В.М. Дударець // Актуальні проблеми історії, теорії та практики художньої культури. – 2010. – № 24. – С. 250–256.
4. Дудко Е. Свалки занимают 7 % территории Украины / Е. Дудко // UNN. Украинские национальные новости : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unn.com.ua/ru/news/1236687-smittyezvalischa-zaymayut-7-teritoriyi-ukrayini-ekolog>

5. Заставська Л.П. Зросійщення права земельної власності в період втрати державності українських земель у складі Російської імперії / Л.П. Заставська // Право і суспільство. – 2014. – № 1–2. – С. 99–102.
6. Ковтун О. М. Правові аспекти охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України : дис. ... канд. юрид. наук / О.М. Ковтун. – К., 2008. – 233 с.
7. Ковтун С. І. Історія розвитку інтродукції деревних рослин на території України [Текст] / С. І. Ковтун // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2010. – Вип. 152. – Ч. 1. – С. 83–89. – (Серія «Лісівництво та декоративне садівництво»).
8. Кравцова І.В. Просторово-часовий аналіз формування та функціонування садово-паркових ландшафтів Правобережного лісостепу України : дис. ... канд. геогр. наук / І.В. Кравцова. – К., 2010. – 192 с.
9. Лелеченко А. П. Державне управління виникненням, розвитком та трансформацією перших природоохоронних територій: історико-правовий аналіз / А.П. Лелеченко // Ефективність державного управління: зб. наук. праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 37. – 470 с.
10. Липа О.Л. Визначні сади і парки України та їх охорона / О.Л. Липа. – К. : Вид-во Київського університету, 1960. – 176 с.
11. Мудрак О.В. Збалансований розвиток екомережі Поділля: стан, проблеми, перспективи: моногр. / О.В. Мудрак. – Вінниця : Вид-во «СПД Главацька Р. В.», 2012. – 914 с.
12. Попович С.Ю. Заповідне паркознавство : навч. посіб. / С.Ю. Попович, О.М. Корінько, Ю.О. Клименко. – Тернопіль : Навчальна книга – Богдан, 2011. – 320 с.
13. Рябченко Ю.В. Історія становлення й розвитку законодавства щодо охорони заповідних територій та об'єктів в Україні / Ю.В. Рябченко // Право і суспільство. – 2014. – № 5-2. – С. 182–187.
14. Тюн В. М. Адміністративно-правові засади наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи : дис. ... канд. юрид. наук / В.М. Тюн. – Львів, 2016. – 234 с.

References:

1. Bilous V.I. Sadovo-parkove mystetstvo : Korotka istoriia rozvytku ta metody stvorennia khudozhnikh sadiv / V.I. Bilous. – K.: Nauk. svit, 2001. – 299 s.
2. Boreiko V. E. Ystoryia zapovednoho dela v Ukrayne / V. E. Boreiko. – K. : Kyivskiyi ekoloho-kulturnyi tsentr, 1995. – 184 s.
3. Dudarets V.M. Typolohichni osoblyvosti formuvannia parkiv Ukrainy / V.M. Dudarets // Aktualni problemy istorii, teorii ta praktyky khudozhnoi kultury. – 2010. – № 24. – S. 250–256.
4. Dudko E. Svalky zanymaiut 7 % terrytoryy Ukrainy / E. Dudko // UNN Ukrainyskye natsyonalnûe novosty : [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.unn.com.ua/ru/news/1236687-smittyiezvalischa-zaymayut-7-teritoriyi-ukrayini-ekolog>
5. Zastavska L.P. Zrosiishchennia prava zemelnoi vlasnosti v period vtraty derzhavnosti ukrainskykh zemel u skladi Rosiiskoi imperii / L.P. Zastavska // Pravo i suspilstvo. – 2014. – № 1–2. – S. 99–102.

6. Kovtun O. M. Pravovi aspekty okhorony terytorii ta obektiv pryrodno-zapovidnoho fondu Ukrainy : dys. kand. yuryd. nauk / O.M. Kovtun. – K., 2008. – 233 s.
7. Kovtun S. I. Istoriia rozvytku introduktsii derevnykh roslyn na terytorii Ukrainy [Tekst] / S. I. Kovtun // Naukovi visnyk Natsionalnoho universytetu bioresursiv i pryrodokorystuvannia Ukrainy : Seriia Lisivnytstvo ta dekorativne sadivnytstvo. – 2010. – Vyp. 152. – Ch. 1. – S. 83–89.
8. Kravtsova I.V. Prostorovo-chasovi analiz formuvannia ta funktsionuvannia sadovo-parkovykh landshaftiv Pravoberezhnoho lisostepu Ukrainy : dys. kand. heohr. nauk / I.V. Kravtsova. – K., 2010. – 192 s.
9. Lelechenko A. P. Derzhavne upravlinnia vynyknenniam, rozvytkom ta transformatsiiei pershykh pryrodookhoronnykh terytorii: istoryko-pravovi analiz / A.P. Lelechenko // Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. prats Lvivskoho rehionalnoho instytutu derzhavnoho upravlinnia Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. Vyp. 37 / za zah. red. chl. kor. NAN Ukrainy V.S. Zahorskoho, dots. A.V. Lipentseva. – Lviv : LRIDU NADU, 2013. – 470 s.
10. Lypa O.L. Vyznachni sady i parky Ukrainy ta yikh okhorona / O.L. Lypa. – K. : Vydavnytstvo Kyivskoho universytetu, 1960. – 176 s.
11. Mudrak O.V. Zbalansovanyi rozvytok ekomerezhi Podillia: stan, problemy, perspektyvy: monohrafiia / O.V. Mudrak. – Vinnytsia : Vyd-vo «SPD Hlavatska R. V.», 2012. – 914 s.
12. Popovych S.Iu. Zapovidne parkoznavstvo. Navchalnyi posibnyk / S.Iu. Popovych, O.M. Korinko, Yu.O. Klymenko. – Ternopil: Navchalna knyha. – Bohdan, 2011. – 320 s.
13. Riabcheniuk Yu.V. Istoriia stanovlennia y rozvytku zakonodavstva shchodo okhorony zapovidnykh terytorii ta obektiv v Ukraini / Yu.V. Riabcheniuk // Pravo i suspilstvo. – 2014. – № 5-2. – S. 182–187.
14. Tiun V. M. Administrativno-pravovi zasady nahliadovoi diialnosti pravookhoronnykh orhaniv Ukrainy u sferi okhorony pryrody : dys. kand. yuryd. nauk / V.M. Tiun. – Lviv, 2016. – 234 s.

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ДЕНДРОЛОГИЧЕСКИХ ПАРКОВ НА ТЕРРИТОРИИ УКРАИНЫ В ПЕРИОД С XI В. ДО НАЧАЛА XX В. (ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Т.П. Родик

Аннотация. *Статья посвящена изучению историко-правовых аспектов в зарождении и развитии дендрологических парков на территории Украины. Временными рамками исследования является период с XI в. до начала XX века. В процессе исследования автором предложена периодизация становления и развития законодательства о дендрологических парках. Выделяются особенности и определяющие черты каждого из них.*

Проведено исследование и сделаны выводы о том, что процесс формирования законодательных оснований деятельности дендрологических парков как категории природно-заповедного фонда Украины продолжается с эпохи обычного права и происходит непрерывно. Социально-политические и экономические условия на

разных исторических этапах по-разному влияли как на строительство парков, так и на закрепление правовых основ для их эффективного функционирования на охрану: на определенных исторических этапах наблюдается то активное развитие, то замедление, а иногда даже полный упадок и уничтожение.

Ключевые слова: дендрологический парк, историко-правовой аспект, паркостроение, правовое регулирование.

THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF DENDROLOGICAL PARKS IN UKRAINE IN THE 11TH- EARLY 20TH CENTURIES (HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS)

T. Rodik

Abstract. *The article is devoted to the study of historical and legal fundamentals in the origin and development of dendrological parks on the territory of Ukraine. The time period is from 11th to the early 20th century. The author suggested the periodization of the formation and development of legislation on dendrological parks. The characteristics and defining features of each of them are distinguished.*

The author investigated and concluded that the process of forming the legal framework of dendrological parks' activity as a category of natural reserve fund of Ukraine lasts from the era of customary law and is continuous. Social, political and economic conditions in the different stages have different impact both to the construction of parks and the strengthening of the legal framework for their effective functioning: at a certain historical stage, there is both active and slow development, and sometimes even full decline and destruction.

Key words: *dendrological parks, historical and legal aspects, park construction, legal regulation.*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ГІРСЬКИХ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

О.О. ЧОНГОВ*, аспірант

Національний університет біоресурсів і природокористування

Анотація. *Стаття присвячена дослідженню організаційно-правового забезпечення охорони земель гірських регіонів України. Автором розкривається компетенція державних органів та органів місцевого самоврядування щодо повноважень охорони земель у гірських регіонах України. Також надається аналіз повноважень органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах щодо цієї тематики.*

Ключові слова: *охорона земель, гірський регіон, державні органи, органи місцевого самоврядування.*

Актуальність. Ефективне вирішення проблем охорони земель гірських регіонів України в нових умовах господарювання неможливе без виваженої і послідовної політики держави в цій сфері, чітко організованого виконання намічених урядом планів, програм і конкретних заходів, дійового контролю за ходом їхньої реалізації та цільовим використанням бюджетних коштів. При цьому держава повинна застосовувати гнучку систему стимулюючих (адміністративних) важелів та інструментів впливу на землевласників і землекористувачів, від яких насамперед і залежить стан нашого національного багатства – землі. В основу таких важелів покладається, зокрема, й правова охорона земель гірських регіонів України, яка неможлива без державного регулювання, що повинно здійснюватися в таких напрямках, як: розробка законів та інших нормативно-правових актів; здійснення інвестиційної політики; державне управління.

Слід зазначити, що на сьогоднішній день питання охорони земель, в широкому його розумінні, включаючи й організаційно-правову складову забезпечення такої охорони, є об'єктом дослідження на науково-теоретичному рівні фахівцями земельного, екологічно та природоресурсного права. До таких фахівців слід віднести: В.І. Андрейцева, О.А. Вівчаренко, І.І. Каракаша, Т.С. Кичилук, П.Ф. Кулініча, В.Л. Мунтяна, В.І. Семчика та інших. Однак в аспекті охорони земель саме гірських регіонів України питання науковцями не вивчалось. Тому **метою даної статті** постає необхідність дослідження організаційно-правового забезпечення охорони земель гірських регіонів України. В основу такого дослідження буде покладено сформульований нами висновок про те, що під землями гірських регіонів слід розуміти сукупність усіх категорій земель, які передбачені законодавством України з урахуванням особливостей ландшафтів та рельєфу [1, с. 248–249].

* Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент Ю.А. Краснова

Викладення основного матеріалу. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. [2] державне регулювання в галузі охорони земель здійснюють: Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, а також спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади в межах повноважень, установлених законом. З цього можна зробити висновок, що організаційно-правове забезпечення щодо охорони земель покладено саме на ці органи державної влади та місцевого самоврядування, які використовують певні організаційно-правові заходи відповідно до своїх повноважень, щодо певного питання стосовно охорони земель.

Як вважають О.С. Баб'як, П.Д. Біленчук та Ю.О. Чирва у підручнику «Екологічне право України», організаційно-правові заходи охорони надходять від органів державної влади і управління, правоохоронних органів, самих землевласників і землекористувачів. Вони розв'язують завдання охорони земель у специфічних, властивих їм формах, відповідно до місця призначення даного виду органів у державній і господарській системі. Також вони вважають, що вищі органи державної влади і управління реалізують це завдання шляхом активної законодавчої діяльності [3]. Відповідно, усі інші органи державної влади та місцевого самоврядування розв'язують такі завдання згідно з покладеними на них повноваженнями вищими органами державної влади і управління, виконуючи регулюючу функцію охорони земель. Це підтверджується і в дисертації О.А. Вівчаренко, де він зазначає: «Регулююча функція правової охорони земель за своїм змістом є наближеною до традиційного теоретичного розуміння регулятивної функції права і навіть більше – до змісту регулятивної статичної функції права» [4, с. 197]. Регулятивна функція права має своїм завданням регулювати суспільні відносини та полягає насамперед у встановленні позитивних правил поведінки, в організації суспільних відносин, у координації соціальних взаємозв'язків. Зміст цієї функції конкретизується у визначенні, наданому О. Ф. Скаун, згідно з яким регулятивна функція права – функція упорядкування суспільних відносин, визначення лінії поведінки людей, наділення їх певними правами та обов'язками» [4, с. 194–195; 5, с. 227]. У межах регулятивної функції права виділяють дві підфункції: регулятивну статичну та регулятивну динамічну функції. Перша з них полягає в упорядкуванні суспільних відносин шляхом закріплення основних прав і свобод особи, компетенції державних органів і посадових осіб (наприклад, фіксування правомочностей власника щодо володіння, користування та розпорядження). Вона здійснюється за допомогою дозвільних (таких, що надають правомочності) та заборонних норм, які формують певні правовідносини. Так, при формуванні правовідносин пасивного типу суб'єкти права самі, за власною ініціативою, виявляють правову активність. Тобто, регулятивна статична функція закріплює наявні

суспільні відносини у статичі за допомогою визначення суспільного статусу різних суб'єктів, їх прав та обов'язків тощо [4, с. 195].

Таким чином, ми можемо зробити висновок, що організаційно-правове забезпечення охорони земель – це система уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, які відповідно до своїх повноважень здійснюють певні заходи організаційно-правового характеру, що направлені на охорону земель лише у властивих цим органам (як загальним, так і спеціальним) формах. Відомо, що загальним органом, наприклад, є Верховна Рада України, до повноважень якої включається законодавча діяльність. Наприклад, Закон України «Про охорону земель» був прийнятий Верховною Радою України 19 червня 2003 року [2].

Центральним органом виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, що здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Наприклад, Кабінет міністрів України прийняв розпорядження № 1024-р від 22 жовтня 2014 р. «Про схвалення концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням» [6].

Але нас насамперед цікавлять місцеві ради та адміністрації, а також профільні органи, оскільки саме вони безпосередньо мають виконувати функції охорони земель, у тому числі у гірських регіонах.

Міністерство екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки [7]. Так, основними завданнями Мінприроди є забезпечення формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; охорони та раціонального використання земель; збереження, відтворення та невиснажливого використання біологічного та ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі; організації, охорони та використання природно-заповідного фонду; охорони атмосферного повітря; розвитку водного господарства і меліорації земель; державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства про раціональне використання, відтворення і охорону природних ресурсів, відтворення та охорону земель, екологічну та радіаційну безпеку, охорону та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, збереження, відтворення і невиснажливе використання біологічного та ландшафтного різноманіття тощо [7]. Оскільки природні ресурси знаходяться на земельних ділянках та не можуть існувати окремо від них, то їх охорона співвідноситься з охороною земель. Для виконання цих завдань на Мінприроди України покладено повноваження, що забезпечують нормативно-правове регулювання у сфері раціонального використання, відтворення й охорони об'єктів тваринного і рослинного

світу, біологічного та ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі у межах повноважень, передбачених законом, біологічної та генетичної безпеки, охорони та раціонального використання земель з деяких питань [7]. Але коло цих питань не стосується регулювання особливостей охорони земель у гірських регіонах України. Ці питання носять загальний характер та забезпечують нормативне регулювання з питань стосовно охорони земель щодо збереження тваринного та рослинного світу. Також ці питання можуть стосуватися певних територій, які мають статус, наприклад, національного природного парку. Наприклад, Положення про Ужанський національний природний парк, що затверджено ще Мінприроди від 15 серпня 2013 р. № 354 [8].

Іншим органом, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки, є Державна екологічна інспекція України (далі – Держекоінспекція України). Держекоінспекція України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для забезпечення реалізації державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів [9]. На цей орган покладено обов'язки щодо охорони земель стосовно: консервації деградованих і малопродуктивних земель; збереження водно-болотних угідь; виконання екологічних вимог при наданні у власність і користування, в тому числі в оренду, земельних ділянок; здійснення заходів щодо запобігання забрудненню земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами; додержання режиму використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, а також територій, що підлягають особливій охороні; додержання екологічних нормативів з питань використання та охорони земель; встановлення та використання водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, а також щодо додержання режиму використання їх територій; ведення будівельних, днопоглиблювальних робіт, видобування піску і гравію, прокладення кабелів, трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду [9]. Аналогічні повноваження покладаються на центральний орган виконавчої влади (на сьогоднішній день це Держекоінспекція України), який забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, а також Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 року [10].

Державна служба геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр України) є центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів та топографо-геодезичної і картографічної діяльності. Це є ще одним органом, до повноважень якого належить: дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм

власності, родючості ґрунтів [11]. Варто зазначити, що при розрахунку штрафів за нецільове використання земель віднесено землі гірських регіонів Івано-Франківської та Львівської областей, південного узбережжя Криму (фактично це також є гірською територією) до особливо цінних [12]. Землі гірських регіонів Закарпатської області з невідомих причин до особливо цінних не віднесено.

Оскільки на території України знаходяться землі усіх категорій, то організаційно-правові заходи з охорони таких земель можуть здійснювати деякі міжгалузеві органи.

На землях лісогосподарського призначення охоронні заходи здійснюються Державним агентством лісових ресурсів України, який відповідно до положення про нього є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства і який реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства [13]. Відповідно до п. 22 ст. 3 зазначеного положення основним завданням Держлісагентства є забезпечення функціонування державної лісової охорони, координація діяльності лісової охорони постійних лісокористувачів і власників лісів, участь у забезпеченні реалізації державної політики у сфері пожежної безпеки, забезпечення організації та координації заходів з охорони державного мисливського фонду і заходів з регулювання чисельності мисливських, хижих та шкідливих для мисливського господарства тварин [13]. Відповідно до ст. 28 Лісового кодексу України до повноважень цього органу входить розробка та організація виконання державних цільових, галузевих та інших програм охорони, захисту, використання та відтворення лісів; забезпечення нормативно-правового регулювання з ведення лісового господарства [14]. Охорона гірських лісів та земель лісогосподарського призначення на сьогодні не врегульована нормативно, проте на рівні доповідей вже говорять про регулювання вирубки лісів у Івано-Франківській та Закарпатській областях. Так, наприклад, презентацією про стан та перспективи застосування поступових і вибіркового рубок головного користування у Івано-Франківському ОУЛМГ пропонується нормативно врегулювати питання допустимого відсотка пошкоджених дерев при вибіркових рубках і санкцій за його перевищення [15, с. 17].

Організаційно-правове забезпечення охорони земель гірських регіонів розповсюджується також і на Державне агентство водних ресурсів України (Держводагентство), що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів і який реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства та гідротехнічної меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів [16]. Водним кодексом України на цей орган покладено забезпечення охорони і раціонального використання вод та відтворення водних ресурсів, у галузі управління і

контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів [17].

Іншою групою органів, які здійснюють повноваження щодо охорони земель гірських масивів, можна назвати і органи місцевого самоврядування. Так, відповідно до п. «є» ст. 12 Земельного кодексу України до повноважень сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів у галузі земельних відносин покладено здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства [18]. Але що це за повноваження – у законодавстві не уточнюється.

Таким чином, проаналізувавши повноваження українських органів державної влади та органів місцевого самоврядування, ми можемо зробити висновок, що попри відсутність єдиного державного органу у сфері охорони земель гірських масивів України цю компетенцію виконує ціла низка інших державних органів, які умовно можна поділити на органи загальної та спеціальної компетенції. До органів загальної компетенції ми відносимо Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, до органів спеціальної компетенції у межах їх повноважень – Мінприроди, Держводагентство, Державне агентство лісових ресурсів, Держгеокадастр.

Водночас актуальним залишається питання про закріплення на законодавчому рівні положень про створення уповноваженого органу з питань управління гірськими територіями України, як то здійснюється в інших державах.

Наприклад, у країнах пострадянського простору, а саме у Російській Федерації, два регіони проводять гірську політику – це Республіка Північна Осетія-Аланія та Республіка Інгущетія [19; 20]. В обох республіках передбачено створення спеціального уповноваженого органу по гірським територіям, які підзвітні відповідному регіональному уряду.

Так, відповідно до ст. 8 Закону «Про гірські території Республіки Північна Осетія-Аланія» до відання органів місцевого самоврядування в галузі охорони та використання природних ресурсів, сталого розвитку гірських територій належать: участь органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації федеральних і республіканських програм охорони та використання природних ресурсів та сталого розвитку гірських територій; участь в охороні навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; контроль за охороною та використанням об'єктів і природних ресурсів на гірських територіях, що знаходяться під їх юрисдикцією тощо [19].

Так, ще у 2001 р. уряд Північної Осетії-Аланії затвердив програму із забезпечення екологічної безпеки республіки на 2001 р., де звернув увагу на необхідність проведення реабілітаційних природоохоронних заходів щодо рекультивації та ліквідації сміттєзвалищ, рекультивації полігонів твердих побутових відходів; рекультивації пойми річок і необхідність проведення берегоукріплювальних робіт та проведення робіт з озеленення [21].

Також відповідно до цього Закону до відання органів місцевого самоврядування покладено й інші повноваження та взаємодію з іншими органами влади Російської Федерації – не тільки зі збереження та охорони природних ресурсів, а й землі, яка знаходиться на гірських територіях. Проте цей закон наділяє повноваженнями місцеві органи влади лише стосовно збереження та охорони природних ресурсів на гірських територіях, а не охорони земельних ділянок.

У Республіці Інгушетія ситуація з повноваженнями органів місцевого самоврядування є трохи іншою. Відповідно до ст. 7 Закону Республіки Інгушетія «Про гірські території Республіки Інгушетія» до повноважень органів місцевого самоврядування в сфері розвитку гірських територій належать: 1) участь у реалізації державних програм соціально-економічного розвитку гірських територій Республіки Інгушетія; 2) участь в охороні і забезпеченні збереження природних і туристських ресурсів; 3) забезпечення соціальної підтримки і зайнятості населення гірських територій Республіки Інгушетія; 4) інші повноваження відповідно до федерального законодавства і законодавства Республіки Інгушетія [20]. Як випливає з цього закону, повноваження органів місцевого самоврядування стосуються охорони природних ресурсів на гірських територіях Республіки Інгушетія.

Схожою є ситуація з повноваженнями органів місцевого самоврядування у Киргизькій Республіці. Відповідно до закону «Про гірські території у Киргизькій Республіці»: «Компетенція органів місцевого самоврядування в сфері захисту і використання природних ресурсів та сталого розвитку гірських територій включає: участь органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації республіканських програм захисту і використання природних ресурсів, сталого розвитку гірських територій; участь у формуванні територіальних організацій спеціально уповноважених органів по гірських територіях; участь у захисті навколишнього середовища і усунення наслідків стихійних лих; контроль над захистом і використанням об'єктів і природних ресурсів в гірських територіях тощо» [22]. У законі підкреслюється необхідність створення спеціального уповноваженого органу по гірським територіям. Можна зробити висновок, що законом передбачено, що захисту і раціональному використанню потребують природні ресурси у гірській місцевості.

Киргизька Республіка прийняла декілька програм стосовно захисту і використання природних ресурсів. Так, наприклад, був прийнятий національний план дій у лісовій галузі, де наголошується, що понад 90 % лісу знаходиться на висоті 700–3600 метрів, має глобальне значення для навколишнього середовища та має на меті забезпечити біорізноманіття лісів [23]. А на 2000–2015 рр. була затверджена національна лісова програма, що спрямована на системний розгляд проблем лісу і забезпечення переходу від користування лісом до його ефективного управління, а також на збереження і примноження національного лісового багатства [24]. Окрім того, Міністерство сільського господарства та меліорації Киргизькій Республіки є членом ініціативи країн центральної

Азії з управління земельними ресурсами, яке має на меті поліпшення використання та формування знань з питань сталого управління земельними ресурсами в Центральній Азії [24].

Таким чином, проаналізувавши законодавства України та деяких інших країн щодо охорони земельних ділянок у гірських територіях, можна зробити наступні висновки:

В Україні попри відсутність єдиного державного органу у сфері охорони земель гірських масивів цю компетенцію виконує ціла низка інших державних органів, які умовно можна поділити на органи загальної та спеціальної компетенції. До органів загальної компетенції ми відносимо Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, до органів спеціальної компетенції у межах їх повноважень – Мінприроди, Держводагентство, Державне агентство лісових ресурсів, Держгеокадастр.

У регіонах Російської Федерації, які проводять гірську політику – Республіка Північна Осетія-Аланія та Республіка Інгусетія, а також у Киргизькій Республіці місцеві органи влади наділені спеціальними повноваженнями щодо збереження природних ресурсів у гірських територіях. Приймаються і спеціальні гірські програми. В Україні, на жаль, не передбачено спеціальних повноважень відповідних місцевих рад щодо збереження природних ресурсів та земельних ділянок у гірських територіях. Визначення таких повноважень могло б допомогти попередити природні лиха саме у гірських регіонах, ліквідувати наслідки при їх настанні та скерувати дії місцевих органів влади на збереження таких земель і природних ресурсів.

Спеціального уповноваженого органу по гірським територіям, який передбачено у законодавстві пострадянських країн (РФ, Киргизька Республіка), ані у Російській Федерації, ані у Киргизькій Республіці ще не створено, тому оцінити його ефективність неможливо. На нашу думку, надання повноважень з охорони природних ресурсів та земель на гірських територіях органам місцевої влади буде достатньо, а отже, додаткові органи створювати не потрібно.

Список літератури:

1. Чонгов О.О. Щодо юридичного поняття «гора», «гірський район» та «гірська політика України» у порівнянні із законодавством країн Європейського союзу [Текст] / О.О. Чонгов // Вісник господарського судочинства. – 2016. – № 2–3. – С. 248–251.
2. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 962 – IV : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
3. Баб'як О. С. Екологічне право України / О. С. Баб'як, П. Д. Біленчук, Ю. О. Чирва : [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/ekolog-pravo/463-ekolog/7799-s-73-----.html>.
4. Вівчаренко О. А. Правова охорона земель України [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Олег Антонович Вівчаренко. – К., 2015. – 445 с.
5. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс) [Текст] / О. Ф. Скакун. – Х. : Еспада, 2006. – 776 с.

6. Про схвалення концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1024-р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1024-2014-%D1%80>.

7. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 32 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-%D0%BF>.

8. Положення про Ужанський національний природний парк : положення Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 24 жовтня 2001 р. № 383 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-vnesennja-zmin-do-polozhennja-pro-uzhanskii-nacionalnii--doc164891.html>

9. Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>.

10. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 963–IV : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.

11. Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. №15 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>

12. Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу : постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 р. № 963 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/963-2007-%D0%BF>

13. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України : постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 р. № 521 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF>

14. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 443.

15. Голубчак О.І. Стан та перспективи застосування поступових і вибіркокових систем рубок головного користування у Івано-Франківському ОУЛМГ / Презентація – 18 слайдів

16. Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 393 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393-2014-%D0%BF>

17. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

18. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

19. О горных территориях в Республике Северная Осетия–Алания в редакции от 22 мая 2006 г. №28-рз : Закон от 30 декабря 1998 г. № 30-3 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.gov.ru/ipsdata/?docbody=&prevDoc=138015671&backlink=1&&nd=138008280>.

20. О горных территориях Республики Ингушетия : Закон от 3 февраля 2016 г. : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://docs.cntd.ru/document/432868564>

21. Об утверждении Республиканской целевой программы по обеспечению экологической безопасности Республики Северная Осетия-Алания на 2001 год : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.gov.ru/ipsdata/?docbody=&prevDoc=138008280&backlink=1&nd=138010225&rdk=>].

22. О горных территориях Кыргызской Республики : Закон Кыргызской Республики от 1 ноября 2002 г. № 151 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1108?cl=ru-ru>.

23. Национальный план действий развития лесной отрасли Кыргызской Республики на 2006–2010 годы : постановление Правительства Кыргызской Республики от 27 сентября 2006 г. № 693 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/57841>

24. Об утверждении Национальной лесной программы на 2005–2015 годы : постановление Правительства Кыргызской Республики от 25 ноября 2004 г. № 858 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/56089?cl=ru-ru>

References:

1. Chongov O.O. Shhodo yurydychnogo ponyattya «gora», «girskyj rajon» ta «girska polityka Ukrayiny» u porivnyanni iz zakonodavstvom krayin Yevropejskogo soyuzu [Tekst] / O.O. Chongov // Visnyk gospodarskogo sudochynstva. – 2016. – № 2–3. – S. 248–251.

2. Pro oxoronu zemel': Zakon Ukrayiny vid 19.06.2003 roku # 962 – IV : [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.

3. Babyak O. S. Ekologichne pravo Ukrayiny / O. S. Babyak, P. D. Bilenchuk, Yu. O. Chyrva [Elektronnyj resurs] – Rezhym dostupu do resursu: <http://radnuk.info/pidrychnuku/ekolog-pravo/463-ekolog/7799-s-73-----.html>.

4. Vivcharenko O. A. Pravova oxorona zemel Ukrayiny [Tekst]: dys. dokt. yur. nauk / Vivcharenko Oleg Antonovych – Kyiv, 2015. – 445 s.

5. Skakun O. F. Teoriya derzhavy i prava (encyklopedychnyj kurs) [Tekst] / O. F. Skakun. – X. : Espada, 2006. – 776 s.

6. Pro sxvalennya koncepciji borotby z degradaciyeyu zemel ta opustelyuvannyam: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 22 zhovtnya 2014r. # 1024-r. : [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1024-2014-%D1%80>.

7. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Ministerstvo ekologiyi ta pryrodnyx resursiv Ukrayiny: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 21 sichnya 2015r. # 32 : [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-%D0%BF>.

8. Polozhennya pro Uzhanskyj nacionalnyj pryrodnyj park: Polozhennya Ministerstva oxorony navkolyshnogo pryrodnogo seredovyshha vid 24.10.2001 # 383 : [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://document.ua/pro-vnesennja-zmin-do-polozhennja-pro-uzhanskii-nacionalnii--doc164891.html>

9. Polozhennya pro Derzhavnu ekologichnu inspekciyu Ukrayiny: Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 13 kvitnya 2011 roku # 454/2011 : [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>.

10. Pro derzhavnyj kontrol za vykorystannjam ta oxoronoyu zemel: Zakon Ukrainy vid 19.06.2003 roku # 963–IV : [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.

11. Polozhennya pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z pytan geodeziyi, kartografiyi ta kadastru: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14 sichnya 2015 roku #15 : [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>

12. Pro zatverdzhennya Metodyky vyznachennya rozmiru shkody, zapodiyanoyi vnaslidok samovilnogo zajnyattya zemelnyx dilyanok, vykorystannya zemelnyx dilyanok ne za cilovym pryznachennjam, znyattya g`runtovogo pokryvu (rodyuchogo sharu gruntu) bez specialnogo dozvolu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 lypnya 2007 roku #963 : [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/963-2007-%D0%BF>

13. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Derzhavne agentstvo lisovyx resursiv Ukrainy Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08 zhovtnya 2014 roku #521 : [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-%D0%BF>

14. Lisovyj kodeks Ukrainy vid 21sichnya1994 roku // Vidomosti Verxovnoyi Rady Ukrainy. – 1994. – # 17. – St. 443.

15. Golubchak O.I. Stan ta perspektyvy zastosuvannya postupovyx i vybirkovyx system rubok golovnogo korystuvannya u Ivano-Frankivskomu OULMG / Prezentaciya – 18 slajdiv

16. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Derzhavne agentstvo vodnyx resursiv Ukrainy Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 serpnja 2014 roku #393 : [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393-2014-%D0%BF>

17. Vodnyj kodeks Ukrainy vid 06 chervnja 1995 roku // Vidomosti Verxovnoyi Rady Ukrainy. – 1995. – # 24. – St. 189.

18. Zemelnyj kodeks Ukrainy vid 25 zhovtnja 2001 roku // Vidomosti Verxovnoyi Rady Ukrainy. – 2002. – # 3–4. – St. 27.

19. О горных территориях в Республике Северная Осетия–Алания в редакции от 22.05.2006 #28-rz: Закон от 30.12.1998 года # 30-Z : [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://pravo.gov.ru/ipsdata/?docbody=&prevDoc=138015671&backlink=1&nd=138008280>.

20. О горных территориях Республики Ингушетия : Закон от 03 lyutogo 2016 roku : [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://docs.cntd.ru/document/432868564>

21. Об утверждении Республиканской целевой программы по обеспечению экологической безопасности Республики Северная Осетия–Алания на 2001 год : [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://pravo.gov.ru/ipsdata/?docbody=&prevDoc=138008280&backlink=1&nd=138010225&rdk=>.

22. О горных территориях Киргизской республики: Закон Киргизской республики от 1 noyabrya 2002 g. # 151 : [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1108?cl=ru-ru>.

23. Nacyonalnij plan dejstvyj razvytyya lesnoj otrasly Kиргизской Республики на 2006-2010 g.: postanovlenye Pravytelstva Kиргизской Республики от 27 sentyabrya 2006 goda # 693 : [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/57841>

24. Ob utverzhdenyy Nacyonalnoj lesnoj programmi na 2005-2015 g postanovlenye Pravytelstva Kirgizskoj Respublyky ot 25 noyabrya 2004 goda # 858 : [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu : <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/56089?cl=ru-ru>.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ ГОРНЫХ РЕГИОНОВ УКРАИНЫ

А.А. Чонгов

Аннотация. *Статья посвящена исследованию организационно-правового обеспечения охраны земель горных регионов Украины. Автором раскрывается компетенция государственных органов и органов местного самоуправления относительно полномочий охраны земель в горных регионах Украины. Также дается анализ полномочий органов местного самоуправления в зарубежных странах по этой тематике.*

Ключевые слова: *охрана земель, горный регион, государственные органы, органы местного самоуправления.*

ORGANIZATIONAL AND LEGAL PROVIDING OF LAND PROTECTION OF MOUNTAIN REGIONS UKRAINE

O. Chongov

Abstract. *The article is dedicated to the organizational and legal providing of land protection in mountainous regions of Ukraine. The author reveals the competence of state bodies and local governments for land protection provisions in the mountainous regions of Ukraine. The authors also provided an analysis of the powers of local governments in foreign countries on this subject.*

Key words: *land protection, mountain region, state bodies, local governments.*

ПОНЯТТЯ ТА ЮРИДИЧНІ ОЗНАКИ ОБЛІКУ ОБ'ЄКТІВ І РЕЧОВИН, ЩО ШКІДЛИВО ВПЛИВАЮТЬ НА СТАН НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ

Є. О. ЩИГЛОВ *, аспірант

*Національний університет біоресурсів і природокористування
України*

Анотація. *Стаття присвячена з'ясуванню юридичної природи обліку об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища в Україні. Наголошується на тому, що такий облік може розглядатися у якості об'єктивної та суб'єктивної категорії. Як об'єктивна категорія такий облік виступає системою правових норм та функцією державного екологічного управління. Як суб'єктивну категорію такий облік слід розглядати через сукупність спеціальних повноважень, які виникають в рамках екологічних правовідносин. Запропоновано авторське визначення поняття обліку об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища.*

Ключові слова: *облік, об'єкти, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища, речовини, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища, державні реєстри, державні кадастри.*

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 24 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. [1], об'єкти, що шкідливо впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища, види та кількість шкідливих речовин, що потрапляють у навколишнє природне середовище, види й розміри шкідливих фізичних та біологічних впливів на нього підлягають державному обліку. Таке законодавче положення потребує детального наукового аналізу, оскільки станом на сьогоднішній день в державі відсутнє комплексне теоретико- та нормативно-правове регулювання такого виду обліку, що й стало підставою для обрання цієї тематики **метою** даного дослідження.

Викладення основного матеріалу. Облік об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища, є складним явищем соціальної дійсності і складається цілком із самостійних категорій: «облік», «об'єкти, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища» та «речовини, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища». Це обумовлює потребу дослідити його як правове явище.

* Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент Ю.А. Краснова

© Є.О. Щиглов, 2017

На енциклопедичному рівні «облік» визначається як належним чином організована система збору, нагромадження, обробки, групування, узагальнення і реєстрації (фіксації) необхідної інформації або її сукупних даних, що відображають кількісну чи якісну характеристику подій, явищ, фактів, процесів, об'єктів тощо. Облік є важливою складовою соціального (в т. ч. державного) регулювання суспільних відносин та управління процесами (насамперед економічними) й відповідними об'єктами. Він відіграє значну роль при прийнятті правових, економічних, управлінських та інших рішень повноважними органами або компетентними особами [2, с. 219].

Що стосується «об'єктів, які шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища», то дане поняття також, на жаль, не отримало законодавчого закріплення, однак для його розкриття беремо за основу законодавчий поділ усіх небезпечних об'єктів на: 1) об'єкти підвищеної небезпеки та 2) об'єкти потенційної небезпеки (ст. 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 р. [3]), де об'єкт підвищеної небезпеки – це об'єкт, на якому використовуються, виготовляються, переробляються, зберігаються або транспортуються одна або кілька небезпечних речовин чи категорій речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені порогові маси, а також інші об'єкти як такі, що відповідно до закону є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру, а потенційно небезпечний об'єкт – це об'єкт, на якому можуть використовуватися або виготовляються, переробляються, зберігаються чи транспортуються небезпечні речовини, біологічні препарати, а також інші об'єкти, що за певних обставин можуть створити реальну загрозу виникнення аварії.

Переліки таких об'єктів сьогодні закріплені Додатком 2 до наказу Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 23 лютого 2006 р. № 98 «Про затвердження Методики ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів» [4] та постановою Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808 «Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку» [5].

До шкідливих речовин у даному випадку належать: хімічні, токсичні, вибухові, окислювальні, горючі речовини, біологічні агенти та речовини біологічного походження (біохімічні, мікробіологічні, біотехнологічні препарати, патогенні для людей і тварин мікроорганізми тощо), які становлять небезпеку для життя і здоров'я людей та довкілля, сукупність властивостей речовин і/або особливостей їх стану, внаслідок яких за певних обставин може створитися загроза життю і здоров'ю людей, довкіллю, матеріальним і культурним цінностям (ст. 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»).

З урахуванням цих положень робимо припущення, що такі речовини можуть справляти чи справляють на стан довкілля, на життя та здоров'я людей два фактори шкідливого (небезпечного) впливу, а саме: хімічні та біологічні.

За своєю суттю категорія «небезпечні речовини» завжди пов'язана із поняттям ризику, оскільки їх використання може призвести до небажаних або непередбачуваних негативних наслідків, насамперед у відповідному середовищі (виробничому, побутовому чи природному), або для життя і здоров'я людей, які зайняті відповідною діяльністю або ж перебувають чи проживають у межах дії та поширення небезпеки таких речовин чи їхніх сумішей.

В літературі зазначається, що прояв небезпеки для багатьох об'єктів залежить від їхнього стану. Скажімо, значна частина речовин, що знаходяться у природних умовах, можуть не створювати підвищеної екологічної небезпеки поза межами людської діяльності, тобто, до залучення їх як засобів виробництва у відповідний технологічний процес. Разом із тим певна частина речовин, вступаючи у відповідний хімічний, фізичний обмін, формує умови для розвитку природних явищ небезпечного характеру – вулканів, ураганів, повеней тощо. Ці обставини зумовлюють особливий режим їх використання, зберігання та регулювання відповідних видів діяльності, спрямованої на поводження із небезпечними об'єктами.

Звідси випливає, що будь-яка діяльність юридичної чи фізичної особи, яка пов'язана із небезпечними речовинами чи їх сумішами, набуває ознак шкідливої або небезпечної (для навколишнього природного середовища, людини та громадянина), оскільки стає екологічно ризикованою.

Таким чином, внаслідок експлуатації, перевезення, використання та здійснення інших видів діяльності з небезпечними речовинами створюються умови для виникнення потенційної загрози або ж прояву ризику, тобто вірогідності настання відповідної події за відповідних обставин і часу, а саме: перевищення встановлених нормативів небезпечних речовин у конкретному місці, що перетворює їх на об'єкти потенційної або підвищеної небезпеки та щодо яких необхідно вживати заходи державного обліку.

Отже, такий облік доцільно розглядати передусім як об'єктивну категорію, як систему правових норм, що визначають мету, завдання, принципи, функції цього важливого напрямку державної екологічної політики, його форми та види, способи (методи), процедури здійснення та які регулюють діяльність уповноважених на те державних і виробничих органів щодо ідентифікації та реєстрації таких об'єктів і речовин у встановленому законодавством порядку.

Таку систему правових норм, крім ст. 24 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», утворюють положення Законів України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»; «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» [6]; «Про пестициди і агрохімікати» [7]; постанов Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. № 956 «Про ідентифікацію та декларування об'єктів підвищеної небезпеки» [8]; від 29 серпня 2002 р. № 1288 «Про затвердження

Положення про Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів» [9]; від 18 грудня 1996 р. № 1525 «Про затвердження Положення про державну систему обліку та контролю ядерних матеріалів» [10]; від 1 листопада 1999 р. № 2034 «Про затвердження Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів» [11]; від 31 серпня 1998 р. № 1360 «Про затвердження Порядку ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів» [12]; від 3 серпня 1998 р. № 1216 «Про затвердження Порядку ведення реєстру місць видалення відходів» [13], інших нормативно-правових актів.

Облік об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища як суб'єктивна категорія – це сукупність повноважень, що формуються в межах екологічних правовідносин, що являє собою визначену законодавством діяльність суб'єктів господарювання та спеціально уповноважених на те центральних органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, в межах якої, з метою підтвердження спеціальної правосуб'єктності на можливість поводження з небезпечними речовинами та об'єктами, що шкідливо впливають на навколишнє природне середовище, збирається, обробляється і подається зведена статистична звітність про обсяги викидів та скидів забруднюючих речовин, а також розробляється, розглядається, аналізується та оцінюється техніко-нормативний документ – екологічний паспорт підприємства, декларація безпеки, паспорт відходів тощо, що дає змогу встановити рівень екологічного ризику різних видів речовин і об'єктів вимогам екологічної безпеки. На підставі таких документів відповідні об'єкти та речовини підлягають занесенню до спеціальних державних (галузових) реєстрів України, перелік яких затверджений, зокрема Додатком 5 до наказу Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 23 лютого 2006 р. № 98 «Про затвердження Методики ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів».

До таких реєстрів належать, зокрема: Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів, Державний реєстр об'єктів підвищеної небезпеки, Реєстр аварійно небезпечних виробничих будівель і споруд, Державний реєстр джерел іонізуючого випромінювання, Державний реєстр радіоактивних відходів, Державний кадастр сховищ радіоактивних відходів, Реєстр об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів, Реєстр місць видалення відходів.

Звідсіля слідує, що за родовою ознакою облік об'єктів і речовин, які шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища, являє собою діяльність, яка складається із юридично визначених дій, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки на певному етапі діяльності суб'єктів господарювання та яка покликана, зокрема, слугувати одним із інструментів попередження настання надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру.

В екологічному праві такий облік визначається однією із обов'язкових функцій державного екологічного управління, яка дає змогу

не лише створити об'єктивну картину впливу людини на довкілля, а й боротися із його забрудненням, виявляючи джерела такого забруднення і відвертаючи негативний вплив [14, с. 101].

Так, наприклад, Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [15] відносить створення мережі загальнодержавної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації, що включає, в тому числі й реєстри викидів та перенесення забруднюючих речовин тощо, до основних завдань такої стратегічної мети, як підвищення рівня суспільної екологічної свідомості, а відповідно до розділу 4 цього Закону такий облік виступає ще й одним із основних інструментів реалізації національної екологічної політики України.

Висновки. Отже, проаналізувавши викладене вище, можна зробити загальний висновок, що облік об'єктів і речовин, які шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища – це врегульований системою правових норм засіб забезпечення екологічної безпеки, який реалізується в межах екологічних правовідносин, шляхом здійснення цілеспрямованої діяльності спеціально уповноважених державних та самоврядних органів, установ, організацій та суб'єктів господарювання, метою якого є збір, обробка і подання зведеної статистичної звітності про обсяги викидів та скидів забруднюючих речовин, а також розробка, розгляд, аналіз та оцінка техніко-нормативних документів – екологічного паспорту підприємства, декларації безпеки чи паспорту відходів тощо, що дозволяє встановити рівень екологічного ризику різних видів речовин і об'єктів вимогам екологічної безпеки та занесення їх до спеціальних державних (галузових) реєстрів України, які виступають одним із інструментів попередження настання надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру.

Список літератури:

1. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
2. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2002. – Т. 4. – 717 с.
3. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18 січня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 15. – Ст. 73.
4. Про затвердження Методики ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів : наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 23 лютого 2006 р. № 98 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 12, № 14, № 18. – Ст. 841.
5. Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку : постанова Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 87. – Ст. 3221.
6. Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів : Закон

України від 31 травня 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 35. – Ст. 484.

7. Про пестициди і агрохімікати : Закон України від 2 березня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 14. – Ст. 91.

8. Про ідентифікацію та декларування об'єктів підвищеної небезпеки : постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. № 956 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 29. – Ст. 1357.

9. Про затвердження Положення про Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів : постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1288 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 36. – Ст. 1694.

10. Про затвердження Положення про державну систему обліку та контролю ядерних матеріалів : постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1996 р. № 1525 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1525-96-п>.

11. Про затвердження Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів : постанова Кабінету Міністрів України від 1 листопада 1999 р. № 2034 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 44. – С. 68.

12. Про затвердження Порядку ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів : постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1998 р. № 1360 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 35. – Ст. 1307.

13. Про затвердження Порядку ведення реєстру місць видалення відходів : постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1216 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 31. – Ст. 1181.

14. Федорович В.І. Облік у сфері природокористування й охорони довкілля та кадастри природних ресурсів // Право довкілля (екологічне право) : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / П.Д. Пилипенко, В.І. Федорович, М.Я. Ващишин [та ін.]; за ред. П.Д. Пилипенка. – К. : Ін Юре, 2010. – С. 98–101.

15. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

References:

1. Law of Ukraine of June 25, 1991 «On Environmental Protection». Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 41, 546.

2. Yu.S. Shemshuchenko. (2002). Yurydychna entsyklopediya: V 6 t. K.: «Ukr. entsykl.», Tom 4, 717.

3. Law of Ukraine of January 18, 2001 «About an increased risk». Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, 15, 73.

4. Order of the Ministry of Ukraine of Emergencies and Affairs of Population Protection from the Consequences of Chornobyl Catastrophe of February 23, 2006 № 98 «On approval of Methodology identify potentially dangerous objects». Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny, 12, 14, 18, 841.

5. Cabinet of Ministers of Ukraine of August 28, 2013 № 808 «On the list of activities and objects of high environmental hazard». Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny, 87, 3221.

6. Law of Ukraine of May 31, 2007 «On State Biosafety System for creating, testing, transportation and use of genetically modified organisms». Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, 3, 484.

7. Law of Ukraine of March 2, 1995 «On Pesticides and Agrochemicals». Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, 14, 91.

8. Cabinet of Ministers of Ukraine of July 11, 2002 № 956 «On Identification and declaration of major hazard». Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny, 29, 1357.

9. Cabinet of Ministers of Ukraine of August 29, 2002 № 1288 «On approval of the State Register of potentially dangerous objects». Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny, 36, 1694.

10. Cabinet of Ministers of Ukraine dated 18 December 1996 № 1525 «On approval of the State System of Accounting and Control of Nuclear Materials». <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1525-96-p>.

11. Cabinet of Ministers of Ukraine of November 1, 1999 № 2034 «Approving the conduct of state registration and certification of waste». Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny, 44, 68.

12. Cabinet of Ministers of Ukraine of August 31, 1998 № 1360 «On approval of the register of driving education, treatment and recycling». Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny, 35, 1307.

13. Cabinet of Ministers of Ukraine of August 3, 1998 № 1216 «Approving the conduct of Register of waste». Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny, 31, 1181.

14. Fedorovych V.I. (2010). Oblik u sferi pryrodokorystuvannya y okhorony dovkillya ta kadastry pryrodnykh resursiv [Accounting for environmental management and environmental and natural resource inventories]. Pravo dovkillya (ekolohichne pravo): navch. posib. dlya stud. vyshch. navch. zakl. K.: In Yure, 98–101.

15. Law of Ukraine of December 21, 2010 «On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine till 2020». Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, 26, 218.

ПОНЯТИЕ И ЮРИДИЧЕСКИЕ ПРИЗНАКИ УЧЕТА ОБЪЕКТОВ И ВЕЩЕСТВ, ВРЕДНО ВЛИЯЮЩИХ НА СОСТОЯНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ В УКРАИНЕ

Е.А. Щиглов

Аннотация. *Статья посвящена выяснению юридической природы учета объектов и веществ, вредно влияющих на состояние окружающей природной среды в Украине. Подчеркивается, что такой учет может рассматриваться в качестве объективной и субъективной категории. Как объективная категория такой учет выступает системой правовых норм и функцией государственного экологического управления. Как субъективную категорию такой учет следует рассматривать через совокупность специальных полномочий, которые возникают в рамках экологических правоотношений. Предложено авторское определение понятия учета объектов и веществ, вредно влияющих на состояние окружающей природной среды.*

Ключевые слова: *учет, объекты, которые вредно влияют на состояние окружающей природной среды, вещества, которые вредно влияют на состояние окружающей природной среды, государственные реестры, государственные кадастры.*

**LEGAL CONCEPTS AND SYMPTOMS ACCOUNTING OBJECTS AND
SUBSTANCES HARMFUL EFFECT ON THE ENVIRONMENT IN UKRAINE**
E. Schyhlov

Annotation. *The article is devoted to clarifying the legal nature of accounting objects and substances that adversely affect the state of the environment in Ukraine. It is noted that the record of this can be seen as objective and subjective categories. As an objective category such records system serves the function of law and state environmental management. As a subjective category such records should be viewed through a set of special powers arising under environmental relations. The author definition of accounting objects and substances that adversely affect the state of the environment.*

Key words: *accounting objects that bad influence on the state of the environment, substances that adversely affect the state of the environment, public registries, state inventories.*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО, АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

УДК 342.9: 346.9 (477)

ОСОБЛИВОСТІ КВАЛІФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

О. С. ДЕМСЬКИЙ,* аспірант

Академія праці, соціальних відносин і туризму

Анотація. У статті досліджується об'єктивна сторона окремих юридичних складів правопорушень у сфері господарської діяльності, конструктивною ознакою яких є заподіяння матеріальної шкоди державі, кредиторів, суспільству в цілому. З'ясовано, що у більшості випадків адміністративна відповідальність настає у разі заподіяння протиправними діями значної, великої та особливо великої шкоди суспільним інтересам, у результаті чого в окремих випадках правопорушник взагалі уникає будь-якої відповідальності.

Ключові слова: склад правопорушення, об'єктивна сторона, розмір шкоди, спеціальний суб'єкт, адміністративне стягнення, кваліфікаційні ознаки.

Актуальність. З прийняттям 15 листопада 2011 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності» (далі – Закон № 4025-VI) та набранням ним чинності з 18 січня 2012 р., сталися докорінні зміни абстрактного опису протиправного діяння у сфері фінансової, бюджетної, підприємницької, господарської діяльності. Відбулися зміни якісної відмінності між злочинними і адміністративними проступками у сфері господарської діяльності. Конструктивні ознаки складу адміністративного проступку, особливо об'єктивної сторони, потребують додаткового вивчення і певних досліджень. На тлі глобальної гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності залишається низка не вирішених питань ефективності адміністративної відповідальності за деякі проступки.

Метою цієї статті є дослідження ґрунтовного аналізу ознак об'єктивної сторони окремих правопорушень у сфері господарювання та визначення особливостей кваліфікації цих правопорушень.

* Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент Я. В. Журавель

© О.С. Демський, 2017

Аналіз основних досліджень і публікацій показує, що після прийняття Закону 4025-VI комплексних робіт з цієї проблеми не проводилось. У наукових розвідках Є. В. Фурманчук, В. В. Сидоренко, О. О. Мельника [2, с. 10; 3, с. 9; 4, с. 9] об'єктивна сторона правопорушень у сфері господарювання досліджується на засадах абстрактного опису складів, визначених попереднім законодавством, а запропоноване в роботі О. А. Соколова положення про встановлення розмірів суспільно шкідливих наслідків [5, с. 7] закріплення на законодавчому рівні не знайшло. Не знайшли певного відображення зміни опису об'єктивної сторони деяких правопорушень у сфері господарювання у фундаментальних працях провідних вчених України [6, с. 36–41; 7, с. 65–69]. Воно й зрозуміло, адже завданням провідних вчених було систематизувати, упорядкувати та узагальнити розпорошені по різних літературних джерелах основні наукові поняття адміністративної відповідальності і надати загальне уявлення про склад адміністративного правопорушення, для успішного виконання, не враховуючи, точніше не зачіпаючи дослідження особливостей конструктивних ознак окремих правопорушень. У цьому зв'язку в юридичній літературі склад адміністративних правопорушень у сфері господарської діяльності та особливостей їх кваліфікації залишається недослідженим.

Виклад основного матеріалу. Звісно, що притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності і накладення на нього адміністративного стягнення може бути лише за умови наявності двох складових – події правопорушення та юридичного складу адміністративного правопорушення (ст. 9; п. 1, ч. 1 ст. 247 КУпАП) [8]. При цьому, якщо подія правопорушення констатує наявність протиправного, винного, шкідливого діяння, за яке передбачено адміністративну відповідальність, то склад правопорушення передбачає систему об'єктивних і суб'єктивних його ознак, характеристика яких в юридичній літературі виписана і досліджена досить повно [7, с. 34–46; 9, с. 62–75], є сталою і не тільки в роботах зазначених авторів, а й у цілому в науковій літературі, адміністративній та судовій практиці – як вітчизняній, так і ближнього зарубіжжя (на теренах колишнього СРСР).

Разом із тим кардинальні економічні, політичні та соціальні зміни, які відбуваються час від часу, викликають відповідний динамізм у розвитку законодавства щодо регулювання суспільних відносин у сфері господарювання, у тому числі й заходів адміністративно-правового впливу на ці відносини.

Одним із таких заходів було скасування на законодавчому рівні кримінальної відповідальності за окремі протиправні діяння у сфері господарської діяльності і переведення її у площину адміністративної відповідальності [1]. Натомість КУпАП було доповнено статтями: ст. 135¹ «Підроблення проїзних квитків і знаків поштової оплати»; ст. 162¹ «Ухилення від повернення виручки в іноземній валюті»; ст. 162² «Незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків»; ст. 162³ «Порушення правил здачі дорогоцінних металів і

дорогоцінного каміння»; ст. 164¹⁵ «Приховування стійкої фінансової неспроможності»; ст. 164¹⁶ «Заняття забороненими видами господарської діяльності»; ст. 166¹⁴ «Недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання»; ст. 166¹⁵ «Незаконні дії щодо приватизації цінних паперів»; ст. 166¹⁶ «Незаконні дії у разі банкрутства»; ст. 166¹⁷ «Фіктивне банкрутство»; ст. 166¹⁸ «Примушення до антиконкурентних узгоджених дій»; ст. 171² «Фальсифікація засобів вимірювання»; ст. 189³ «Незаконне виготовлення, збут або використання державного пробірного клейма» та внесення змін до статей: ст. 155² «Обман покупця чи замовника»; ст. 163 «Розміщення цінних паперів без реєстрації їх випуску або порушення порядку здійснення емісії цінних паперів»; ст. 163⁷ «Діяльність на фондовому ринку без ліцензії»; ст. 164 «Порушення порядку проведення господарської діяльності»; ст. 166⁸ «Порушення порядку зайняття діяльністю з надання фінансових послуг».

За вчинення правопорушень, передбачених зазначеними статтями КУпАП, скасовано застосування будь-яких видів кримінальних покарань; замінено застосуванням адміністративно-правових заходів у вигляді адміністративних стягнень.

Тим часом законодавець запровадив нову форму кількісних і якісних показників, що характеризують об'єктивну сторону правопорушення як зовнішній прояв шкідливого діяння. Об'єктивна сторона зазначених вище складів адміністративних правопорушень (за винятком ст. ст. 162², 166¹⁴, 166¹⁵, 166¹⁸, 167, 171², 189³, КУпАП) має додаткову конструктивну ознаку – розмір заподіяної шкоди (значної, великої, особливо великої матеріальної шкоди, істотної шкоди тощо). Ця ознака поруч з протиправним діянням, способом вчинення проступку, засобами, які використовувалися у вчиненні проступку, причетності до діяння інших осіб [6, с. 36; 7, с. 65] має досить важливе значення, мабуть, не стільки для розмежування простих і кваліфікованих складів [6, с. 37; 7, с. 69], скільки для кваліфікації правопорушення щодо визначення протиправного діяння злочином чи адміністративним проступком.

Загально визначеним механізмом розмежування злочинів від інших правопорушень за ознаками розміру заподіяної шкоди в юридичній літературі [9, с. 62–63] обговорюється два способи: перший – встановлення в законі про адміністративну відповідальність межі заподіяння шкоди, перевищення якої кваліфікується як злочин, що має місце у складах правопорушень, передбачених ст. ст. 44, 52, 106², 186 КУпАП; другий – встановлення в кримінальному законі межі заподіяння шкоди, з якої настає кримінальна відповідальність. Наприклад, склади злочинів, передбачені ст. ст. 212, 212¹, 222¹, 232¹ КК України, встановлюють кримінальну відповідальність у разі заподіяння протиправними діяннями певної матеріальної шкоди [10].

Отже, абстрактний опис розміру заподіяної шкоди є однією із тих установчих необхідних ознак розмежування суспільно шкідливих і суспільно небезпечних діянь, за допомогою якої підтверджується

наявність чи відсутність у діях правопорушника злочину або іншого правопорушення. Така юридична конструкція правових норм утворює стійку побудову правової системи кримінальної діяльності, установлення і визначення складів правопорушень, їх кваліфікації.

До речі, теорія кримінального закону вибудована таким чином, що для опису конкретного складу злочинів у сфері господарської діяльності законодавець у диспозиції першої частини статті називає ознаки злочину або лише сам склад злочину, а в наступній частині статті вказує на його кваліфікуючі ознаки. За таким правилом побудована ст. 222 КК України «Шахрайство з фінансовими ресурсами».

З метою підсилення відповідальності за порушення у сфері господарської діяльності законодавець кваліфікуючі ознаки складу злочину вказує вже в частині першій статті. Наприклад, ст. 212¹ «Ухилення від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та страхових внесків на загальнообов'язкове пенсійне страхування», 222¹ «Маніпулювання на фондовому ринку», 232¹ «Незаконне використання інсайдерської інформації» Кримінального кодексу України та іншими, в яких залежно від охоронюваних законом суспільних відносин законодавець встановлює як кваліфікуючу ознаку заподіяння шкоди у значних, великих, особливо великих розмірах чи, що спричинило значну шкоду, значні збитки або тяжкі наслідки, які відповідно у 500, 1000, 3000, 5000 і більше разів перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян [10]. Але у цьому разі законодавець враховує, що за такі ж самі дії встановлена адміністративна відповідальність. Це ст. 165¹, 163⁸, 163⁹ КУпАП [8].

Іноді законодавець не передбачає обов'язковість перебування адміністративних заходів в охороні тих чи інших суспільних відносин нормами кримінального закону. Як це має місце встановлення кримінальної відповідальності за «Ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів)» ст. 212 КК України. Однак законодавець не залишає без уваги адміністративно-правовий вплив на споріднені суспільні відносини, встановлює відповідальність за порушення, передбачені ст. КУпАП 163² «Неподання або несвоєчасне подання платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків та зборів (обов'язкових платежів)», ст. 163³ «Невиконання законних вимог органів доходів і зборів», ст. 163⁴ «Порушення порядку утримання та перерахування податку на доходи фізичних осіб і подання відомостей про виплачені доходи», ст. 164¹ «Порушення порядку подання декларації про доходи та ведення обліку доходів і витрат».

Таким чином, у всіх зазначених випадках з урахування ступеня суспільної небезпеки, особливостей вчинення правопорушень, сфери суспільних відносин законодавець завжди намагався застосувати заходи державного впливу, які були б адекватні вчиненому правопорушенню та забезпечували б запобігання вчиненню інших правопорушень.

Введення Законом № 4045-VI в структуру правової норми межі заподіяння шкоди (як ознаки об'єктивної сторони), з якої настає

адміністративна відповідальність, є дещо неочікуваним, непередбачуваним і врешті-решт сумнівним. Адже адміністративний проступок – це не суспільно небезпечне діяння, за яке настає кримінальне покарання. Скасування кримінальної відповідальності і механічне перенесення фундаментальних засад кримінального покарання у площину адміністративного стягнення не свідчить про всебічне обґрунтування. Таке беззастережне перекладення фундаментальних засад кваліфікації злочинів у механізм застосування адміністративних стягнень з одною лише метою – гуманізація відповідальності – призвело до уникнення правопорушниками будь-якої відповідальності.

Йдеться про відповідальність за порушення, передбачені статтями КУпАП, а саме ст. 162³ «Порушення правил здачі дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння», ст. 164¹⁵ «Приховування стійкої фінансової неспроможності», ст. 166¹⁶ «Незаконні дії у разі банкрутства», ст. 166¹⁷ «Фіктивне банкрутство», якими встановлено адміністративну відповідальність лише у разі, якщо протиправні дії завдали великої матеріальної шкоди (400 000 грн і більше).

Велика матеріальна шкода має місце, коли її розмір у п'ятсот і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, який для кваліфікації злочинів або адміністративних правопорушень дорівнює 50 % розміру (на 1 січня 2017 р. – 800 грн) прожиткового мінімуму для працездатної особи (п. 5 Перехідних положень та ст. 169.1.1. Податкового кодексу України) [11], установленого законом станом на 1 січня звітного податкового року.

Таким чином, за вчинення правопорушень, передбачених ст. ст. 162², 164¹⁵, 166¹⁶, 166¹⁷ КУпАП, адміністративна відповідальність настає лише у разі, якщо розмір заподіяної шкоди перевищує 400 000 гривень. В іншому випадку немає ніякої відповідальності. Відсутність (покарання) адміністративної караності та жага наживи підбурює правопорушників до незаконних дій щодо поводження з дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням (бурштин), створення фіктивних фінансових груп, спілок споживачів, кредитних спілок, іпотечних установ, неповернення валютних коштів із-за кордону тощо. Адже можна без реєстрації, без дозволу, без сплати податків використовувати надра, довіру громадян, державні і комунальні фінансові ресурси без будь-яких неприємних наслідків для правопорушників. У цьому випадку гуманізація відповідальності несе скоріше руйнівні фактори, ніж сприяє розвитку господарської діяльності та підприємництва.

Поважаючи і безумовно підтримуючи позицію законодавця, спрямовану на декриміналізацію і гуманізацію відповідальності за порушення у сфері господарської діяльності, не можна не звернути увагу на досвід сусідніх держав, зокрема ст. ст. 224, 247, 248, 257 Кримінального кодексу Республіки Білорусь [12], в якому зберігається інститут «адміністративної преюдиції». Питання про введення цього інституту, а точніше, про його повернення в правову систему України нами досліджувалось і обґрунтовувалось [13, с. 139–143].

Запровадження інституту адміністративної предюдиції у вітчизняному законодавстві буде пересторогою у вчиненні правопорушень.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, на нашу думку, структура і зміст деяких статей КУпАП мають бути такими:

1. Статтю 162³ КУпАП викласти в наступній редакції:

«Стаття 162³. Порушення правил здачі дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння

Ухилення від передбачених законом обов'язкової здачі на афінаж або обов'язкового продажу видобутих із надр, отриманих із вторинної сировини, підданих чи знайдених дорогоцінних металів чи дорогоцінного каміння, а також ухилення від обов'язкової здачі на афінаж або для обов'язкового продажу скуплених дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння, ювелірних чи побутових виробів з них або лому з таких виробів –

тягне за собою накладення штрафу від ста до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ті самі дії, вчинені групою осіб, або ці діяння вчинені у великому розмірі –

тягнуть за собою накладення штрафу від п'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння, ювелірних чи побутових виробів з них або лому таких виробів.

Примітка. Порушення правил здачі дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння визнається здійсненим у великому розмірі, якщо вартість зазначених у цій частині статті предметів, не зданих або не проданих, перевищує п'ятсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

2. У диспозиціях ст. ст. 164¹⁵, 166¹⁶, 166¹⁷ КУпАП відповідно слова «якщо не завдано великої матеріальної шкоди кредиторів»; «і завдали великої матеріальної шкоди»; «якщо такі дії завдали великої матеріальної шкоди кредиторам або державі» виключити.

Така структура статей забезпечить притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності незалежно від розміру заподіяної шкоди, що створить обов'язковість і невідворотність реагування органів владних повноважень, їх посадових осіб на вчиненні правопорушення.

Список літератури:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності: Закон України від 15 листопада 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 3570

2. Фурманчук Є. В. Адміністративна відповідальність за порушення порядку провадження господарської діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Євгенія Володимирівна Фурманчук. – Ірпінь, 2011. – 20 с.

3. Сидоренко В. В. Адміністративно-правова відповідальність за економічні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Вікторія Володимирівна Сидоренко. – К., 2011. – 19 с.

4. Мельник О. О. Запобігання адміністративним правопорушенням у сфері господарської діяльності державною службою боротьби з економічною злочинністю (адміністративно-правове регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07) / Олег Олександрович Мельник. – К., 2011. – 20 с.
5. Соколов О.А. Адміністративна відповідальність за порушення бюджетного законодавства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Олег Анатолійович Соколов. – К., 2013. – 20 с.
6. Судовий розгляд справ про адміністративні правопорушення : навч. посіб. для студентів юридичних факультетів вищих навчальних закладів / за ред. Т. О. Коломієць, В. К. Колпакова; Державний вищий навчальний заклад «Запорізький національний університет»: – К. : Юрінком Інтер, 2016. – 544 с.
7. Адміністративна відповідальність: курс лекцій / за ред. О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2016. – 568 с.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР, 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122, з наступними змінами.
9. Шамрай В. Гуманізація відповідальності та її механізми і наслідки / В. Шамрай, Е. Демський, М. Тітов // Вісник академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – 2014. – № 3–4. – С. 62–75.
10. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №25–26. – Ст. 1122.
11. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №13–17. – Ст. 112.
12. Уголовный кодекс Республики Беларусь / А. Н. Лапунцов, Э. А. Саркисова. – 2-е изд. исп. и доп. – Мн.: Тесей, 2001. – 312 с.
13. Демський О. С. Про деякі питання щодо гуманізації відповідальності за порушення порядку здійснення господарської діяльності / О. С. Демський // Вісник господарського судочинства. – 2015. – № 2. – С. 139–143.

References:

1. On amendments to some legislative acts of Ukraine on the humanization of responsibility for violations of economic activity: The law of Ukraine of November 15, 2011 № 28. Official bulletin of Ukraine, 28, Asset 3570
2. Furmanchuk E.V.(2011). Administratyvna vidpovidalnist za porushennia poriadku provadzhennia hospodarskoi diialnosti [The administrative responsibility for violation of economic activities]. Irpin, 20.
3. Sydorenko V.V. (2011). Administratyvno-pravova vidpovidalnist za ekonomichni pravoporushennia[Administrative liability for economic offenses]. Kyiv, 19.
4. Melnyk O.O. (2011). Zapobihannia administratyvnym pravoporushenniam u sferi hospodarskoi diialnosti derzhavnoiu sluzhboiu borotby z ekonomichnoiu zlochynnistiu (Administratyvno-pravove rehuliuвання)[Preventing an administrative offense in economic activity of public service to combat economic crime]. Kyiv,20.
5. Sokolov O.A. (2013). Administratyvna vidpovidalnist za porushennia biudzhethnoho zakonodavstva [The administrative responsibility for violation of budget legislation]. Kyiv, 20.
6. Kolomiiets T.O., Kolpakova V.K. (2016). Sudovi rozghliad Sprav Pro Administratyvni Pravoporushennia [The trial cases on administrative offenses]. Kyiv: Yurinkom Inter, 544.

7. Kuzmenko O.V. (2016). Administratyvna vidpovidalnist: kurs lektsii [Administrative responsibility]. Kyiv: Yurinkom Inter, 568.

8. Law of Ukrainian SSR of December 7, 1984 « Code of Ukraine on Administrative Offences ». Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainkoii RSR [Supreme Council of Ukrainian SSR](1984), 51, 1122.

9. Shamrai V., Demskyi E., Titov M. (2014). Humanizatsiia vidpovidalnosti ta yii mekhanizmy ta naslidky [Humanization of responsibility and its mechanisms and consequences]. Bulletin of the Academy of Labor and Social Relations Federation of Trade Unions of Ukraine, 3–4, 62–75.

10. Law of Ukraine № 25–26 of April 5, 2005 «The Criminal Code of Ukraine». Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy [Supreme Council of Ukraine](2001), 25–26, 1122.

11. Law of Ukraine of December 2, 2010 «Tax Code of Ukraine». Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy [Supreme Council of Ukraine] (2011), 13–17, 112.

12. Lapuntsov A.N., Sarkysova E.A. (2001). Uholovnyi kodeks respublyky Belarus [The Criminal Code of the Republic of Belarus]. Mn., Tesei, 312.

13. Demskyi O.S. (2015). Pro Deiaki pytannia shchodo humanizatsii vidpovidalnosti za porushennia poriadku zdiisnennia hospodarskoi diialnosti [On some issues concerning the humanization of responsibility for violation of the economic activities]. Bulletin of economic justice, 2, 139–143.

ОСОБЕННОСТИ КВАЛИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ ЗА ЗАКОНОМ УКРАИНЫ

А.С. Демский

Аннотация. В статье исследуется объективная сторона отдельных юридических составов правонарушений в сфере хозяйственной деятельности, конструктивным признаком которых является причинение материального ущерба государству, кредиту, обществу в целом. Установлено, что в большинстве случаев административная ответственность наступает в случае причинения противоправными действиями значительного, большого и особо большого вреда общественным интересам, в результате чего в отдельных случаях правонарушитель вообще избегает любой ответственности.

Ключевые слова: состав правонарушения, объективная сторона, размер ущерба, специальный субъект, административное взыскание, квалификационные признаки.

FEATURES OF QUALIFICATION OF ADMINISTRATIVE OFFENCES IN THE SPHERE OF MANAGEMENT ACCORDING TO THE LEGISLATION OF UKRAIN

A. Demskij

Abstract. *In the article the objective side of the individual formulations of legal violations in the sphere of economic activity, a constitutional feature of which is causing material damage to the state, the lender, to society as a whole. It was found that in most cases administrative liability in the event of illegal actions of significant, large and very great harm to the public interest, with the result that in some cases the offender is generally avoids any responsibility.*

Key words: *composition of the offense, the objective side, the amount of damage, a public entity, the administrative penalty, the qualifying features.*

УДК 342.553

ПРОЦЕС ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД. ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМИ В ПРИСТОЛИЧНОМУ РЕГІОНІ

К.О. ЄМЕЛЬЯНЕНКО*, аспірант

*Національний університет біоресурсів та природокористування
України*

E-mail: karimkiev@ukr.net

Анотація. У статті розглянуто питання належного конституційного та законодавчого підґрунтя для ефективного здійснення реформи, що змінює адміністративно-територіальний устрій України. Проводиться загальний змістовний аналіз законодавства, яким керуються громади в процесі їх об'єднання, а також фінансові, майнові та бюджетні питання, що зачіпають правовідносини майбутніх новостворених громад з органами місцевого самоврядування та відповідними місцевими органами управління вищого щабля. В статті також приділено увагу дослідженню тенденцій та особливостей процесів об'єднання територіальних громад в пристоличному регіоні; висвітлюються перспективи реформування місцевого самоврядування різних частинах локаційного розташування адміністративно-територіальних одиниць Київщини сьогодні.

Ключові слова: *міське самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, пристоличний регіон, територіальна громада.*

Актуальність. Одним із пріоритетів регіонального розвитку державою на сьогодні визначено фундаментальну реформу системи місцевого управління. Найефективнішим механізмом регіонального розвитку є створення державою правових основ для використання внутрішнього потенціалу територій. Ключову роль у цьому процесі

* Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.В. Ладиченко

© К.О. Ємельяненко, 2017

Abstract. *In the article the objective side of the individual formulations of legal violations in the sphere of economic activity, a constitutional feature of which is causing material damage to the state, the lender, to society as a whole. It was found that in most cases administrative liability in the event of illegal actions of significant, large and very great harm to the public interest, with the result that in some cases the offender is generally avoids any responsibility.*

Key words: *composition of the offense, the objective side, the amount of damage, a public entity, the administrative penalty, the qualifying features.*

УДК 342.553

ПРОЦЕС ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД. ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМИ В ПРИСТОЛИЧНОМУ РЕГІОНІ

К.О. ЄМЕЛЬЯНЕНКО*, аспірант

*Національний університет біоресурсів та природокористування
України*

E-mail: karimkiev@ukr.net

Анотація. У статті розглянуто питання належного конституційного та законодавчого підґрунтя для ефективного здійснення реформи, що змінює адміністративно-територіальний устрій України. Проводиться загальний змістовний аналіз законодавства, яким керуються громади в процесі їх об'єднання, а також фінансові, майнові та бюджетні питання, що зачіпають правовідносини майбутніх новостворених громад з органами місцевого самоврядування та відповідними місцевими органами управління вищого щабля. В статті також приділено увагу дослідженню тенденцій та особливостей процесів об'єднання територіальних громад в пристоличному регіоні; висвітлюються перспективи реформування місцевого самоврядування різних частинах локаційного розташування адміністративно-територіальних одиниць Київщини сьогодні.

Ключові слова: *міське самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, пристоличний регіон, територіальна громада.*

Актуальність. Одним із пріоритетів регіонального розвитку державою на сьогодні визначено фундаментальну реформу системи місцевого управління. Найефективнішим механізмом регіонального розвитку є створення державою правових основ для використання внутрішнього потенціалу територій. Ключову роль у цьому процесі

* Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.В. Ладиченко

© К.О. Ємельяненко, 2017

відведено територіальній та адміністративній складовій. Але для розвитку ефективного територіального управління необхідно насамперед забезпечити повне конституційне та законодавче підґрунтя для формування спроможних самоврядних структур на базовому (низовому) рівні системи адміністративно-територіальної організації влади України. Наша держава хоч і відстає за рівнем розвитку місцевого самоврядування від європейських країн, однак, особливо в останні роки, намагається активно впроваджувати в управлінській практиці європейські стандарти врядування і, зокрема, у питанні утвердження інституту місцевого самоврядування в цілому. Адже спираючись на європейський досвід, вважається, що саме місцеве самоврядування є незамінним елементом громадянського суспільства та є своєрідним «локомотивом» регіонального розвитку. Також одним із завдань місцевого та регіонального розвитку є підконтрольність державної влади громадянам, залучення яких до місцевих справ забезпечує перерозподіл повноважень влади від центру до територіальних громад. У кожній країні, де відбувались децентралізаційні процеси, адміністративно-територіальні зміни, реорганізовувались системи територіального і місцевого управління, найбільшій місцем проведення були пристолічні регіони. Тому вектором наряду нашого дослідження є територія регіону навколо міста, що має спеціальний статус – столиці української держави. Комплексного дослідження зарубіжного європейського досвіду реорганізації системи територіального управління пристолічних регіонів окремо поки що не виділено, адже реформування тотожних українській систем територіальної організації влади відбувалось поступово, поетапно і в деяких країнах ще триває. Вченими по даній тематиці у посиланнях на зарубіжний та європейський досвід вказується на теоретичні та практичні рухи реформування місцевого самоврядування загалом або ж наводиться приклад реформування, об'єднання, зміни повноважень конкретної або декількох адміністративних одиниць регіону, в тому числі й пристолічного. Тобто, цілісне наукове уявлення реорганізації системи місцевого управління в пристолічному регіоні з опублікованих праць почерпнути важко. Тому завдяки аналізу правових механізмів сучасного удосконалення системи місцевого самоврядування маємо можливість дослідити загальні тенденції та особливості процесу об'єднання громад в пристолічному регіоні України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питаннями місцевого управління та місцевого самоврядування займалися правники-дослідники державно-управлінського спрямування. Серед них, зокрема: В.Б. Авер'янов, В.С. Куйбіда, О.В. Батанов, С.В. Приходько, Ю.П. Битяк, Ю.І. Ганущак, М.О. Пухтинський, В.В. Ладиченко, І.Б. Коліушко, О.Ф. Андрійко, В.І. Борденюк та ін.

У сучасному інформаційному просторі, особливо за останні декілька років, з'явилася значна кількість публікацій щодо неминучості адміністративно-територіальної реформи в Україні, децентралізації, об'єднання територіальних громад та ефективності цих процесів в різних

регіонах України. Також приділялась значна увага реформуванню системи місцевого самоврядування фахівцями-експертами, вченими-теоретиками з різних галузей права та державного й місцевого управління.

Однак, вивчаючи та досліджуючи процес реформування місцевого самоврядування і об'єднання громад в Україні, на наш погляд, існує певна кількість законодавчих прогалин, що їх законодавець намагається локально заповнити нашвидкуруч. У даному випадку нами буде наведено приклад пристолічного регіону, як єдиного регіону, де відсутній обласний центр та результати об'єднувачих процесів серед громад Київщини. Наші дослідження і можливі гіпотези базуються та спираються виключно на чинне законодавство України, а також офіційні тлумачення Конституції та законів України.

Тому **мета публікації** полягає у дослідженні конституційного та законодавчого забезпечення процесу об'єднання громад в Україні з відповідним висвітленням поточних узагальнених результатів реформи, що триває в пристолічному регіоні.

Виклад основного матеріалу. Державна регіональна політика України, особливо упродовж останніх декількох років, була спрямована на поетапне здійснення реформ у місцевому самоврядуванні через децентралізацію та відповідні адміністративно-територіальні зміни в регіональному устрої України.

Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та Президентом України в межах проведення реформи з децентралізації було напрацьовано та прийнято низку законодавчих і розпорядчих документів, а саме: Закон України «Про співробітництво територіальних громад», Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України «Про місцеві вибори», Закон України «Про засади державної регіональної політики», Закон України «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування», Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [1]. Визначною подією для місцевого самоврядування також стало прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [2].

Така активність законодавця пов'язана передусім із нагальною потребою підвищення фінансової спроможності територіальних громад, що вбачається законодавцем у їх об'єднанні.

Натомість неоднозначне сприйняття серед спільноти громад викликають законодавчі новели та ініціативи, якими вносяться зміни до

Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та низки законів, серед яких: Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)» [3], проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» [4]. Таким чином, з одного боку, громади можуть об'єднуватися за спрощеною процедурою, за рішенням Уряду визнаватися спроможними і отримувати прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом. З другого боку, на нашу думку, не є достатньо обґрунтованими ініціативи та деякі чинні норми законодавства в цьому напрямі. Відштовхуючись від норм ч. 1 ст. 133, ч. 1 та 3 ст. 140, ст. 141, ч. 1 ст. 143 Конституції України, статус територіальної громади, яка має право на здійснення місцевого самоврядування як безпосередньо, так і через утворені нею органи місцевого самоврядування, мають жителі тих населених пунктів (сіл або їх об'єднань, селищ, міст), які мають статус адміністративно-територіальних одиниць. Однак слід зазначити, що система місцевого самоврядування України будується відповідно до системи адміністративно-територіального устрою, первинним суб'єктом якого виступає територіальна громада. Також п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України порядок вирішення питань територіального устрою, включаючи порядок утворення, ліквідації адміністративно-територіальних одиниць та параметри, яким вони мають відповідати, має визначатися спеціальним законом України про територіальний устрій, а не Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Можливість об'єднання територіальних громад Законом надається не тільки селам, а й селищам та містам, що не узгоджується з ч. 1 ст. 140 Конституції України, згідно з якою територіальною громадою може бути лише «добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл». На цьому ж наголошує і Конституційний Суд України в одному з чинних рішень щодо порушеного питання [5]. На переконання Конституційного Суду, положення частини першої ст. 140 Конституції України в аспекті порушених у конституційному поданні питань необхідно розуміти так, що ці положення дають визначення: місцевого самоврядування як права територіальної громади вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України; територіальної громади як жителів села, селища, міста чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду. А також зазначив, що дані положення не встановлюють порядку об'єднання або роз'єднання самих територіальних громад. Питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України, у тому числі умови та порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, мають визначатися законом (ст. 146 Конституції України).

Також новими законотворчими ініціативами (ч. 13 ст. 8 законопроекту № 5520) по суті передбачається можливість проведення місцевих виборів з ігноруванням факту неприйняття Верховною Радою України рішення про зміну меж відповідних районів, території яких мають

заспати змін внаслідок утворення об'єднаної територіальної громади. Тим самим фактично створюється можливість зміни меж районів без прийняття рішення Верховної Ради України відповідно до п. 29 ст. 85 Конституції України, тобто порушення конституційної компетенції парламенту. Адже питання адміністративно-територіального устрою мають загальнодержавне значення, і їх вирішення не може здійснюватися лише за волевиявленням самих територіальних громад.

Відповідних змін мають зазнати не тільки бюджетні відносини на місцевому рівні, а й питання спільної комунальної власності об'єднаних громад та районів. Так, за новою ч. 13 ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» «у разі, якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшли територіальні громади, розташовані на територіях суміжних районів ... районні ради здійснюють передачу із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у власність об'єднаних територіальних громад, що утворюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, відповідних бюджетних установ та майна цих установ, розташованих на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом України. Щодо фінансування бюджетних установ, що здійснювалося за рахунок районних бюджетів, продовжує здійснюватися за рахунок відповідних районних бюджетів» (підп. 2 п. 2 Розділу I проекту).

Розглядаючи сутність процесів об'єднання територіальних громад, можна також зауважити, що темпи об'єднавчих і децентралізаційних процесів у пристоличному регіоні на відміну від інших регіонів за загальнодержавними показниками є відповідними. У Київській області на сьогодні налічується дві зареєстровані об'єднані територіальні громади, спроможність яких, на нашу думку, гальмується місцевими органами виконавчої вертикалі, яка, здійснюючи контролюючі та наглядові повноваження, «закриває» місцеві ініціативи щодо нових повноважень об'єднаними громадами. Адже об'єднана громада, отримавши статус міста обласного значення, має прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом. Важливою особливістю Київської області, як пристоличного регіону, є відсутність обласного центру, що опосередковано впливає на хід реформування місцевого самоврядування в регіоні. За моніторинговими спостереженнями Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад на Київщині проглядаються тенденції до об'єднання у віддалених від столиці районах аграрного економічного спрямування, де районними центрами є селища міського типу. Однак такі райони не поспішають об'єднуватись у одну громаду, розуміючи втрату лояльності вертикалі місцевої влади сьогодні. Натомість, ті райони Київської області, що межують або знаходяться у відносній близькості до столиці і мають достатні фінансові надходження до місцевих бюджетів громад, взагалі слабо налаштовані на об'єднавчі процеси в державі. На переконання керівників таких громад, їх сільські та селищні бюджети здатні самі надавати субвенції закладам, балансоутримувачами яких є райони, не

кажучи вже про бюджети розвитку на інфраструктуру та соціальний розвиток населеного пункту. Одними з найважливіших чинників до ефективного об'єднання, на думку багатьох фахівців та практиків, є критерії спроможності та самодостатності громад, що вступають у процеси об'єднання. І однією з таких причин гальмування об'єднувчих процесів у пристоличному регіоні на відповідних рівнях часто-густо є знаходження таких громад у різних районах області, або повна відсутність критеріїв спроможності за економічними показниками для визнання Кабінетом Міністрів України, або ж наміри об'єднатися в одну громаду всупереч Перспективному плану.

Окремо також варто виділити проблему балансування великих міст та прилеглих територій в рамках політики децентралізації, тобто об'єднання декількох малоспроможних громад в одну дієздатну та самодостатню, що, очевидно, неможливо. Великі міста, обласні центри та навколишні поселення-супутники є досить потужними. Приміром, п'ять районів навколо столиці створюють майже половину валового регіонального продукту області. Тому створювати одну мега-громаду навколо великого міста і включати в її склад сотні інших поселень навряд чи можливо й доцільно. Окрім цього, таке злиття може погіршити якість надання публічних послуг на місцевому рівні.

На переконання фахівців Інституту громадянського суспільства [6], факт злиття столиці й інших значних міст з навколишніми громадами в цілісні урбаністичні організми часто визначають агломераціями. Проте означене питання в національному законодавстві належним чином теж не внормовано. Наразі триває обговорення законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо розширення форм співробітництва територіальних громад)», яким має запроваджуватися цілий інститут міжмуніципального співробітництва з відповідними повноваженнями та фінансовим забезпеченням для юридичного унормування життєдіяльності таких утворень. Законотворчі ініціативи спрямовано на вирішення проблеми збалансування інтересів територіальних громад великих міст та прилеглих територій, якими є села, селища і малі міста. Пропонується доповнити Закон України «Про співробітництво територіальних громад» та деякі інші закони окремими нормами, що визначають правовий статус агломерацій, визначити утворення агломерацій обов'язковим для великих міст (значних міст) та обласних центрів, передбачити утворення ради агломерації та віднести до її компетенції розгляд питань, що зачіпають спільні інтереси територіальних громад, які входять до агломерації. Така практика, на переконання фахівців-муніципалістів Інституту громадянського суспільства, успішно функціонує серед європейських регіональних центрів і особливо чітко проглядається серед провінцій у Франції.

Дані законотворчі ініціативи спрямовані на балансування територій громад у плануванні територій, тобто для агломерації має бути єдина схема планування всього міжмуніципального простору; узгодження локальних нормативів розвитку інженерної та комунальної

інфраструктури; узгодження розвитку дорожньо-транспортної мережі та координація з єдиного центру руху громадського транспорту, що з'єднує різні територіальні громади в межах такого умовного адміністративного позначення, чим зумовлені відповідні зміни до низки законодавчих актів, зокрема до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [7]. Законопроектом пропонується введення нових понять: «значні міста», «агломерація» та «рада агломерації». Під значними містами визначаються міста з чисельністю постійного проживаючого населення понад 200 тисяч осіб, обласні центри, міста Київ та Севастополь. Під агломерацією мається на увазі сукупність територіальних громад значних міст та прилеглих до них територіальних громад. Рада агломерації – координаційний орган, що його законодавець пропонує запровадити для вироблення та реалізації місцевої політики з питань, які мають спільне стратегічне значення для територіальних громад, що увійшли до складу агломерації. Тому для міста Києва та Київської області є неминучою така законотворча ініціатива, що в децентралізаційних умовах реформування місцевого самоврядування стане балансоутворюючим чинником у місцевому розвитку.

Висновки і перспективи. Законодавцем здійснюються певні рухи з подолання прогалин у чинних законах через розгляд та прийняття нових законопроектів та надання роз'яснювальних актів профільних міністерств. Так, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України роз'яснюються ситуації щодо визнання спроможними громад, які об'єднуються не за Перспективним планом або якщо територія відповідних громад не охоплена схемою Перспективного плану [8]. Також Верховною Радою України прийнято в цілому та перебувають у другому читанні ряд законопроектів, про які вже згадувалось, та про критичний зміст яких було наголошено. Це цілий пул законопроектів: № 4772, № 4773, № 4742, № 4110, № 2489, що, на думку деяких фахівців, здатні врегулювати законодавчі прогалини і продовжити процес реформування місцевого самоврядування в Київській області та Україні [9]. Таким чином держава, реформуючи місцеве самоврядування, змінює місцевий адміністративно-територіальний устрій, об'єднуючи села, селища і міста у громади, що, на нашу думку, не є аргументовано правильним, передає значні повноваження цим громадам. Адже зміні адміністративно-територіального устрою мають передувати передусім конституційні зміни та прийняття спеціальних законів, що тільки посилить на місцях руху в даному напрямі.

Список літератури:

1. Бриль К.І. Класифікація суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади в Україні / К.І. Бриль // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 2. – С. 130–131.
2. Про службу в органах місцевого самоврядування : проект Закону України від 30 березня 2015 р. № 2489-VIII / Сайт Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад) : проект Закону України від 3 червня 2016 р. № 4772-VIII / Сайт Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59314

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : проект Закону України від 9 грудня 2016 р. № 5520- VIII / Сайт Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60681

5. Справа за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад) : рішення Конституційного суду України від 18.06.2002 року №12-рп/2002 справа № 1-16/2002 – Сайт Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02>

6. Пояснювальна записка та порівняльна таблиця до проекту закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення форм співробітництва територіальних громад» : публікація Інституту громадянського суспільства від 12 квітня 2017 р. / Сайт Інституту громадянського суспільства : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/poyasnyvalna-zapyska-ta-porivnyalna-tablytsya-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-deyakih-zakonodavchih-aktiv-shhodo-rozshyrennya-form-spivrobitnytstva-terytorialnyh-gromad/#sthash.a30jPR6f.dpuf>

7. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI / Сайт Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

8. Щодо добровільного об'єднання територіальних громад : лист Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 1 вересня 2016 р. № 7/13-10903 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vobu.ua/ukr/documents/item/lyst-minrehionu-ukrainy-vid-010916-r-7-13-10903>

9. Принятие ВРУ Закона № 5520 простимулирует рост количества объединенных общин на Киевщине – Александр Тигров, 16 марта 2017 г. : Информационно-новостной ресурс Киева и региона / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kievvlst.com.ua/news/prinjatie_vru_zakona_5520_prostimuliruet_rost_kolichestva_obedinennih_obshhin_na_kievshchine__aleksandr_ti_gov49926.html

References:

1. Bryl K.I. Klasifikatsia subiektiv zabezpechennia decentralizatsii derjavnoi vlady v / K.I. Bryl // *Pidpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo*. – 2016. – № 2. – P. 130–131.

2. Pro sluzhbu v organakh mistseвого samovriaduvannya : proget of law 30.03.2015 № 2489-VIII – Website of Verkhovna Rada of Ukraine : [Electronic resource]. – Mode of access : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569

3. Pro vnesennya zmin do deyakih zakonodavchih aktiv Ukrainy : proget of law 03.06.2016 № 4772-VIII – Website of Verkhovna Rada of Ukraine : [Electronic

resource]. – Mode of access : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59314

4. Pro vnesennya zmin do deyakih zakonodavchih aktiv Ukrainy shchodo osoblyvosteyi dobrovilnogo obiednannya teritorialnyh gromad, roztashovanykh na terytoriyah sumizhnyh raioniv : project of law 09.12.2016 № 5520- VIII – Website of Verkhovna Rada of Ukraine : [Electronic resource]. – Mode of access : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60681

5. The case on the constitutional representation of 45 people's deputies of Ukraine concerning official interpretation of provisions of part one of article 140 of the Constitution of Ukraine (case about of association of territorial communities) : the decision of the constitutional court of Ukraine from 18.06.2002 roky №12-пн/2002 справа № 1-16/2002 – Website of Verkhovna Rada of Ukraine : [Electronic resource]. – Mode of access : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02>

6. Poyasnyvalna zapyska ta porivnyalna tablytsya proektu zakonu Ukrayiny «Pro vnesennya zmin do deyakih zakonodavchih aktiv shchodo rozshyrennya form spivrobitnytstva teritorialnyh gromad : Article by the Civil society Institute from 12.04.2017 – Website of Civil society Institute : [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.csi.org.ua/poyasnyvalna-zapyska-ta-porivnyalna-tablytsya-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-deyakih-zakonodavchih-aktiv-shhodo-rozshyrennya-form-spivrobitnytstva-teritorialnyh-gromad/#sthash.a30jPR6f.dpuf>

7. Pro reguliuvannya mistobudivnoyi diyalnosti : The Law of Ukraine from 17.02.2011 № 3038-VI – Website of Verkhovna Rada of Ukraine : [Electronic resource]. – Mode of access : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

8. Shchodo dobrovilnogo obiednannya terytorialnyh gromad : Letter of the Ministry of regional development, construction and communal services from 01.09.2016 № 7/13-10903 – Website of the Ministry of regional development, construction and communal services : [Electronic resource]. – Mode of access : <http://vobu.ua/ukr/documents/item/lyst-minrehionu-ukrainy-vid-010916-r-7-13-10903>

9. Prinyatie Zakona VRU №5520 prostimuliruiet rost kolichestva obiedinennykh obshchin na Kievshchine – Alekzandr Tigov, 16.03.2017 : Information and news resource of Kyiv and Kyiv region : [Electronic resource]. – Mode of access : http://kievvlast.com.ua/news/prinjatие_vru_zakona_5520_prostimuliruet_rost_kolichestva_obedinennih_obshhin_na_kievshchine__aleksandr_tigov49926.html

ПРОЦЕСС ОБЪЕДИНЕНИЯ ОБЩИН: ОСОБЕННОСТИ РЕФОРМЫ В ПРИСТОЛИЧНОМ РЕГИОНЕ

К.О. Емельяненко

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы соответствующего конституционного и законодательного основания для эффективного осуществления реформы, которой предусматривается изменение административно-территориального устройства Украины. Проводится общий содержательный анализ законодательства, которым руководствуются общины в процессе их объединения, а также финансовые, имущественные и бюджетные вопросы, которые связывают правоотношения будущих учрежденных общин органами местного самоуправления и соответствующими

органами местного управления высшего уровня. В статье также уделено внимание исследованию тенденций и особенностей процессов объединения территориальных общин в пристоличном регионе; освещаются перспективы реформирования местного самоуправления разных частей локационного размещения административно-территориальных единиц Киевщины сегодня.

Ключевые слова: местное самоуправление, административно-территориальное устройство, пристоличный регион, территориальная община.

PROCESS OF COMBINING COMMUNITIES: FEATURES OF THE REFORM IN THE CAPITALS REGION.

K.O. Yemelianenko

Abstract. The article the considered questions of the relevant constitutional and legislative base for the effective implementation of the reform, which provides for alteration of the administrative-territorial structure of Ukraine. An overall content analysis of the legislation that guided the community in the process of their enterprises, as well as financial, property, and budgetary matters that bind future relationship established communities, local authorities and the relevant local authorities at the highest level. In the article also attention is paid to research trends and peculiarities of the processes of unification territorialnie communities pristalica the region, and also prospects of reforming of local government in different parts of the radar location of administrative-territorial units of the Kiev region today.

Key words: local government, administrative-territorial device, prestolny region, the local community.

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ «ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ» В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Ю. О. ОВРАМЕЦЬ

Вищий адміністративний суд України

E-mail: korenetsjulia@mail.ru

Анотація. У статті здійснюється правовий аналіз та характеристика сутності «публічних закупівель» в адміністративному праві України. Доводиться, що в доктрині адміністративного права України дотепер відсутнє єдине розуміння концептуального поняття – «публічні закупівлі». Також в юридичній літературі точаться гострі дискусії з приводу того, чи слід розглядати публічні закупівлі в якості інституту адміністративного права. Малодослідженість окресленої теми робить її актуальною не тільки на доктринальному, а й на правозастосовному рівні.

Пропонується поняття «публічні закупівлі» розглядати як інститут адміністративного права, що визначає процес реалізації державного замовлення, який полягає в придбанні державними замовниками товарів, робіт, послуг за найбільш вигідними ринковими умовами з метою задоволення публічного інтересу (суспільних потреб). З огляду на те, що до прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» на законодавчому та доктринальному рівнях використовувалось поняття «державні закупівлі», а після прийняття – «публічні закупівлі», термін «державні закупівлі» є синонімічним терміну «публічні закупівлі», а зміна формулювання пов'язана виключно з проведенням законодавчої реформи в 2016 році.

Ключові слова: публічні закупівлі, державні закупівлі, інститут адміністративного права, адміністративні договори.

Актуальність теми. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами (далі – Угода про асоціацію) була підписана 27 червня 2014 р. головами держав або урядів Європейського Союзу та Президентом України у Брюсселі. Дана Угода була одночасно ратифікована Верховною Радою та Європейським парламентом 16 вересня 2014 року.

Після підписання Угоди про асоціацію з ЄС та запровадження зони вільної торгівлі між Україною та ЄС з 1 січня 2016 р. Україна зобов'язалась гармонізувати національне законодавство у сфері державних закупівель до стандартів ЄС. З огляду на трансформаційні процеси в національному законодавстві України про закупівлі, а також на високий рівень полеміки та дискусій як на політичному, так і на

доктринальному рівнях, постає нагальна необхідність у комплексному дослідженні сутності поняття «публічні закупівлі» в адміністративному праві України.

Метою цієї статті є правовий аналіз та характеристика сутності «публічних закупівель» в адміністративному праві України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання «публічних закупівель» досліджувало багато вчених, зокрема, І.В. Влялько, Е.Ф. Демський, О.П. Кулак, Т.Ф. Куценко, В.М. Колотій, В.К. Колпаков, В.А. Кошечев, О.О. Критенко, І.І. Лагус, З.В. Максименко, В.П. Міняйло, В.В. Морозов, А.Є. Никифоров, О.Ф. Овсянюк-Бердадіна, А.О. Олефір, А.Б. Павловський, Я.В. Петруненко, Г.І. Пінкас, В.В. Смиричинський, Н.Б. Ткаченко, О.Г. Турчинов, Ю.М. Уманців, К.Ю. Хусанова, Ю. Фалко, С.М. Чистов та інші.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на наявність порівняно великої кількості досліджень у сфері публічних (державних) закупівель, в доктрині адміністративного права України дотепер відсутнє єдине розуміння концептуального поняття – «публічні закупівлі». Крім того, в юридичній літературі точаться гострі дискусії з приводу того, чи слід розглядати публічні закупівлі в якості інституту адміністративного права. Малодослідженість окресленої теми робить її актуальною не тільки на доктринальному, а й на правозастосовному рівні.

Окреслюючи актуальність, також варто зазначити, що 2016 р. став роком докорінних змін у системі державних закупівель України. По-перше, 17 лютого 2016 р. Президент України підписав новий Закон України «Про публічні закупівлі». Вже 1 серпня 2016 р. цей Закон став обов'язковим до застосування для всіх замовників державного сектора. По-друге, вся система державних закупівель була переведена на електронний майданчик і стала здійснюватись виключно в електронній формі.

Окрему увагу варто звернути на термін «публічні закупівлі», який став використовуватись у новому Законі. Раніше за всі роки існування незалежної України на законодавчому рівні був закріплений дещо інший термін – «державні закупівлі». Ребрендинг «державних закупівель» на «публічні закупівлі» автори Закону пов'язують з психологічним аспектом сприйняття населення. Логіка законодавця полягає в тому, що оскільки закупівлі товарів, робіт, послуг здійснюються за кошти платників податків, то останні повинні мати право безперешкодно споглядати та контролювати цей процес «публічно». Останнє, в свою чергу, можливе за умови переведення процесу закупівель в електронну форму через мережу Інтернет.

З огляду на те, що до прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» на законодавчому та доктринальному рівнях використовувалось поняття «державні закупівлі», а після прийняття – «публічні закупівлі», то в рамках нашого наукового дослідження ми не будемо проводити між ними будь-якої різниці. Іншими словами, на нашу думку, термін «державні закупівлі» є синонімічним терміну «публічні закупівлі», а зміна формулювання пов'язана виключно з проведенням

законодавчої реформи в 2016 р. і аж ніяк не пояснюється зміною смислового навантаження.

У рамках нашого дослідження проаналізуємо та окреслимо сутність поняття «публічних закупівель», а також наведемо основні його характеристики. Дане поняття використовується не тільки в юридичній, а й в економічній науці. Незважаючи на це, а також на наявність численних досліджень в науці, дотепер відсутній єдиний загальновизнаний підхід до визначення поняття «публічні закупівлі».

Аналіз доктринальних підходів доцільно розпочати із тези О.Ф. Овсянюк-Бердадіної про те, що застосування системи державних закупівель дає суспільству змогу отримати у повному обсязі соціальні послуги, оскільки ті послуги, що не можуть надати інституційні одиниці державного сектору внаслідок виробничих, фінансових, інноваційних можливостей і слабого розгалуження інфраструктури, можна надати через механізм тендерів приватним господарюючим суб'єктам, таким чином забезпечуючи соціальний захист та стандарт життя населення [1, с. 13].

До наведеного варто додати, що публічні закупівлі товарів, робіт і послуг є правовим механізмом, який дає змогу державі обрати суб'єктів господарювання, які виконують державне замовлення на найбільш вигідних ринкових умовах. Останнє може бути досягнуто тільки за умови неупередженого конкурсного процесу проведення закупівлі та відбору переможця на основі заздалегідь визначених критеріїв. Кінцевою метою публічних закупівель є ефективне визначення постачальника, який повністю відповідає кваліфікаційним критеріям конкурсу та встановив найнижчу вартість своїх товарів, робіт, послугу.

Г.І. Пінькас термін «державні закупівлі» визначає як систему замовлення державним сегментом товарів, робіт, послуг, що є об'єктивно необхідними для повноцінної реалізації програм розвитку та економічного зростання держави, за завчасно оголошеними умовами конкурсу, які передбачають виконання визначених умов на принципах добросовісної конкуренції серед учасників торгів з метою забезпечення ефективності та максимальної економії грошових коштів для їх замовника [2, с. 58]. Актуальним у цьому визначенні є акцент автора на цільове використання бюджетних коштів – виконання державних програм розвитку. З даного приводу потрібно зазначити, що «публічні закупівлі» не слід ототожнювати із поняттям «державне замовлення». Так, на відміну від «державного замовлення», яке є орієнтовним планом-декларацією держави, «публічні закупівлі» – це вже безпосередній процес придбання конкретних товарів, робіт, послуг.

О.О. Критенко та Ю. Фалко у незалежних один від одного наукових дослідженнях під поняттям «державні закупівлі» пропонують розуміти регламентовану законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг із найбільшою ефективністю та найменшими витратами з метою забезпечення діяльності держави, а також здійснення впливу на розвиток приватного сектору національної економіки і виконання соціально значущих функцій [3, с. 25; 4, с. 136].

Практично аналогічною є теза А.О. Оліфера, який визначає «державні закупівлі» як придбання (у тому числі в порядку централізованої закупівлі) на конкурентній основі замовником товарів, робіт і послуг, відповідно до річного плану закупівель, за державні кошти, у порядку, встановленому законом, з метою задоволення суспільних потреб у визначених ресурсах і забезпечення розв'язання інших завдань державної соціально-економічної політики [5, с. 203].

З даних визначень необхідно підкреслити, що публічні закупівлі дозволяють державі укладати договори з приватним сектором, які покликані вирішувати соціально-економічні проблеми держави та суспільства, забезпечувати проведення наукових досліджень, створювати і впроваджувати новітні технології й розробки. Необхідність публічних закупівель обумовлюється, як правило, відсутністю інституційних одиниць державного сектору ресурсного потенціалу для виконання тих завдань, які на них покладено.

Публічні закупівлі забезпечують розвиток та функціонування стратегічних галузей економіки, системи національної безпеки, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізичної культури і спорту, дотримання порядку і т.п. За допомогою публічних закупівель державний сектор здатен задовільнити свої потреби в товарах, роботах та послугах за рахунок виділених бюджетних коштів. Таким чином, інститут публічних закупівель дає можливість державі за допомогою залучення приватного сектора надати суспільству всі необхідні соціальні послуги. Більше того, доходимо висновку, що повноцінне виконання державою своїх функцій та нормальне функціонування суспільства є неможливим без наявності публічних закупівель.

Важливою ідеєю наведених визначень є публічно-правовий характер закупівель, які використовуються державою для регулювання економіки та розв'язання соціально значущих завдань. Деталізуючи останнє, варто зазначити, що держава без залучення приватного сектора об'єктивно не здатна виконати всі завдання, які поставило перед нею суспільство. Водночас очевидним постає висновок про те, що публічні закупівлі є механізмом перерозподілу бюджетних коштів. Так, держава залежно від політичних пріоритетів розподіляє кошти між державними органами, а також установами, підприємствами, організаціями державної форми власності, які зобов'язані виконувати ті чи інші соціально значущі завдання. Відтак, публічні закупівлі покликані забезпечити ефективне використання бюджетних коштів та максимально якісне виконання замовниками своїх завдань.

Заслугує на увагу також підхід Н.Б. Ткаченко та Ю.М. Уманцева, який визначає «публічні закупівлі» в якості механізму правовідносин між замовниками, з однієї сторони, та учасниками, з іншої, щодо укладення та виконання державних договорів на постачання товарів, робіт, послуг [6, с. 83]. Аналізуючи даний підхід, зазначимо, що інститут публічних закупівель являє собою якісно однорідну систему правових норм, які визначають порядок організації публічних закупівель, а також порядок виконання

укладеного договору про закупівлю. Іншими словами, інститут публічних закупівель визначає взаємні права та обов'язки замовників і учасників.

Поряд з доктринальними підходами необхідним також є наведення нормативних визначень поняття «публічні закупівлі».

Генеральна угода про торгівлю послугами поняття «державні закупівлі» визначає в якості послуг, які купуються для державних потреб не з метою комерційного перепродажу або з метою використання під час надання послуг для комерційного продажу. Генеральна угода з тарифів і торгівлі визначає «державні закупівлі» як закупівлі державними агентствами продукції для державних потреб, які не призначені для комерційного перепродажу чи для використання у виробництві товарів для комерційного продажу.

В Угоді про державні закупівлі, яка 16 березня 2016 р. була ратифікована Верховною Радою України, безпосередньо не визначено поняття «державні закупівлі». Натомість у ній закріплено, що ця Угода застосовується до закупівлі на будь-якій договірній основі, включаючи придбання на основі договорів лізингу, оренди або майнового найму, з правом купівлі або без такого, включаючи будь-яку комбінацію товарів або послуг.

Закон України «Про публічні закупівлі» також не закріплює детального визначення «публічних закупівель», обмежившись тільки тим, що це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом.

Здійснивши аналіз усіх наведених вище підходів, доходимо висновку, що публічні закупівлі мають наступні ключові риси:

1. Нормативна урегульованість – замовники мають право здійснювати закупівлі виключно у формі та у спосіб, прямо передбачений законодавством України. Процедура організації та проведення публічних закупівель має чітко виражений адміністративний характер.

2. Цільове використання коштів – замовники мають право здійснювати закупівлі виключно на основі бюджетних призначень і на виконання тих соціально значущих завдань, які на них покладені.

3. Конкурсний характер – замовники зобов'язані здійснювати закупівлі на конкурсній та прозорій основі без будь-яких проявів дискримінації.

4. Економічна доцільність – замовники зобов'язані обрати того з учасників закупівель, який запропонував найнижчу ціну за свої товари, роботи, послуги, але при цьому повністю відповідає заявленим кваліфікаційним критеріям. Публічні закупівлі повинні забезпечити економію бюджетних коштів, а також недопущення корупції.

5. Інструмент економічної політики – за допомогою публічних закупівель та товарних інтервенцій держава може формувати рівень попиту та пропозиції на національному ринку тієї чи іншої продукції.

На основі окреслених рис пропонуємо поняття «публічні закупівлі» розглядати як інститут адміністративного права, що визначає процес реалізації державного замовлення, який полягає в придбанні державними

замовниками товарів, робіт, послуг за найбільш вигідними ринковими умовами з метою задоволення публічного інтересу (суспільних потреб).

Правову основу адміністративного інституту публічних закупівель становлять Конституція України, Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922 «Про публічні закупівлі», постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 166 «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків», наказ Мінекономрозвитку від 15 березня 2016 р. № 440 «Про утворення комісії із забезпечення здійснення авторизації електронних майданчиків, підготовки рішень щодо їх підключення/відключення до/від електронної системи закупівель, усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель», наказ Мінекономрозвитку від 17 березня 2016 р. № 454 «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі», наказ Мінекономрозвитку від 18 березня 2016 р. № 473 «Про визначення веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівель та забезпечення його функціонування», наказ Мінекономрозвитку від 18 березня 2016 р. № 477 «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі», наказ Мінекономрозвитку від 22 березня 2016 р. № 490 «Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель», а також наказ Мінекономрозвитку від 13 квітня 2016 р. № 680 «Про затвердження примірної тендерної документації».

Інституційну основу адміністративного інституту публічних закупівель становлять:

1) Міністерство економічного розвитку і торгівлі України є спеціально уповноваженим центральним органом у сфері публічних закупівель, який здійснює регулювання та координацію даної сфери суспільних відносин;

2) Державна казначейська служба України здійснює перевірку річних планів закупівель державних замовників, дотримання ними вимог чинного законодавства щодо оприлюднення інформації про закупівлі, а також достовірність відомостей в договорі про закупівлю. Після проведення перевірки Державна казначейська служба України здійснює реєстрацію юридичних і фінансових зобов'язань замовника або повідомляє про виявлені порушення Міністерство економічного розвитку і торгівлі України і Антимонопольний комітет України;

3) Антимонопольний комітет України є органом оскарження у сфері публічних закупівель. Рішення даного органу також можуть бути оскаржені заінтересованими особами в судовому порядку;

4) Державна служба статистики України здійснює збір інформації про результати процедур закупівель; затвердження форм статистичної звітності у сфері закупівель; інші функції, передбачені законодавством України;

5) Рахункова палата України і Державна аудиторська служба України здійснюють перевірки та ревізії в тій частині діяльності суб'єктів контролю, що стосується використання державних коштів.

Інститут публічних закупівель перебуває в площині адміністративного права, якому притаманний імперативний метод регулювання. Основною метою адміністративно-правового інституту публічних закупівель є, з одного боку, забезпечення виконання державою своїх функцій та, з другого боку, захист державного (загальносуспільного) інтересу. Захист загальносуспільного інтересу в сфері публічних закупівель досягається через реординаційні відносини – учасники закупівель можуть вимагати від держави (замовників закупівель, контролюючих органів) діяти виключно у спосіб, прямо передбачений законодавством, а також вимагати юридичного захисту цих прав у випадку їх порушення.

Л.В. Коваль вдало окреслила ознаки адміністративно-правових відносин: 1) наявність державного органу як неодмінного суб'єкта правовідносин; 2) з числа юридичних фактів – тільки юридичні акти державних органів індивідуального значення є дійсними; 3) державний управлінський орган зобов'язаний реалізовувати свої матеріально-правові й процесуальні права; 4) кожен із суб'єктів правовідносин може виступати одночасно у кількох рольових функціях: як суб'єкт «владовідносин», як суб'єкт, наділений правом покарання; 5) учасники адміністративних правовідносин не є рівноправними суб'єктами; 6) адміністративні правовідносини можуть виникати з ініціативи однієї сторони незалежно від волевиявлення іншої; 7) адміністративно-правові відносини проявляють себе у кількох відносинах; 8) правозобов'язаний суб'єкт має виконувати свої обов'язки під загрозою санкцій у вигляді юридичної відповідальності [7, с. 19].

К.Ю. Хусанова у своїх працях обґрунтовує, що необхідність застосування методу публічного (адміністративного) права в правовому регулюванні державних закупівель обумовлена наступними факторами:

- 1) порядок здійснення державних закупівель визначається на законодавчому рівні шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів, тобто встановлення приписів, дозволів та заборон;
- 2) здійснення фінансового регулювання торгово-економічних відносин є державною функцією;
- 3) закупівля товарів, робіт та послуг за державні кошти здійснюється з метою забезпечення державних потреб;
- 4) регулювання цих відносин викликане обов'язковістю керованості за процесами руху коштів державного та місцевих бюджетів;
- 5) здійснюється управління матеріальними потоками;
- 6) забезпечується контроль за видатками [8, с. 119].

Розділяючи наведену позицію, варто зробити акцент на тому, що адміністративний метод публічних закупівель чітко виражений саме на етапах прийняття рішення про необхідність у закупівлі, підготовки до проведення закупівлі, а також проведення закупівлі й укладення із переможцем договору про закупівлю. На кожному із зазначених етапів державні замовники діють як владні суб'єкти.

Однак з моменту укладення договору про закупівлю між державним замовником та переможцем закупівлі виникають класичні приватноправові відносини, які перетворюють замовника на суб'єкта

цивільного права. Іншими словами, після укладення договору про закупівлю за державні кошти, який є завершальною стадією процедур закупівель, між сторонами виникають цивільні права та обов'язки і будь-який адміністративний метод у даних правовідносинах відсутній. Укладення договору про закупівлю є актом реалізації замовниками своєї цивільної правосуб'єктності на придбання товарів, робіт та послуг для забезпечення публічних потреб. Однак реалізувати надане право державні замовники можуть лише через відповідну процедуру, встановлену законом.

Висновки. З огляду на проведений аналіз адміністративно-правове регулювання інституту публічних закупівель пропонуємо визначати як цілеспрямований вплив норм адміністративного права на процес закупівель за державні кошти з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів повного виконання державою покладених на неї суспільством завдань і функцій.

Список літератури:

1. Овсянюк-Бердадіна О. Ф. Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / О. Ф. Овсянюк-Бердадіна. – Тернопіль, 2009. – 253 с.
2. Пінькас Г. І. Система ефективного державного фінансового контролю і координації у сфері державних закупівель / Г. І. Пінькас // Актуальні проблеми економіки. – № 2 (92). – 2009. – С. 57–69.
3. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі» / О. О. Критенко // Вісник Академії митної служби України. – 2014. – № 1. – С.19–26.
4. Фалко Ю. Удосконалення управління системою державних закупівель в умовах модернізації економіки України / Ю. Фалко // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2012. – Вип. 3. – С.133–139.
5. Олефір А.О. Господарсько-правове забезпечення державних закупівель у сфері охорони здоров'я: теоретичні та практичні аспекти : моногр. / А. О. Олефір. – Х. : Юрайт, 2012. – 456 с.
6. Ткаченко Н. Б. Макроекономічні аспекти державних закупівель / Н. Б. Ткаченко, Ю. М. Уманців // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 82–88.
7. Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекцій / Л.В. Коваль. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
8. Хусанова К.Ю. До питання про особливості методу правового регулювання відносин у сфері державних закупівель // Часопис Київського університету права. – 2010. – №1. – С.117–123.

References:

1. Ovsianiuk-Berdadina O. F. Orhanizatsiino-ekonomichnyi mekhanizm derzhavnykh zakupivel posluh [Organizational-economic mechanism of government procurement of services]. – Ternopil, 2009, 253.
2. Pinkas H. I. Systema efektyvnoho derzhavnoho finansovoho kontroliu i koordynatsii u sferi derzhavnykh zakupivel [Effective system of public financial control and coordination of public procurements]. Recent economic problems, 2 (92), 2009, 57–69.

3. Krytenko O. O. Teoretychni pidkhody do vyznachennia poniattia «derzhavni zakupivli» [Theoretical approaches to the definition of "public procurement"]. Journal of the Academy of Customs Service of Ukraine, 2014, 1, 19-26.

4. Falko Iu. Udoshkonalennia upravlinnia systemoiu derzhavnykh zakupivel v umovakh modernizatsii ekonomiky Ukrainy [Improvement of public procurement in the modernization of Ukraine's economy]. Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 2012, 3, 133–139.

5. Olefir A.O. Hospodarsko-pravove zabezpechennia derzhavnykh zakupivel u sferi okhorony zdorov'ia: teoretychni ta praktychni aspekty [Economic and legal framework for public procurements in the health sector: theoretical and practical Aspects], 2012, 456.

6. Tkachenko N. B. Makroekonomichni aspekty derzhavnykh zakupivel [Macroeconomic aspects of public procurement]. Finances of Ukraine, 2009, 8, 82–88.

7. Koval L.V. Administratyvne pravo [Administrative Law], Kyiv, 1996, 208.

8. Khusanova K.Iu. Do pyttannia pro osoblyvosti metodu pravovoho rehuliuвання vidnosyn u sferi derzhavnykh zakupivel [On the features of the method of legal regulation of relations in the field of public procurements]. Journal of Kiev University of Law, 2010, 1, 117–123.

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ «ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК» В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ УКРАИНЫ

Ю.А. Оврамец

Аннотация. В статье осуществляется правовой анализ и характеристика сущности «публичных закупок» в административном праве Украины. Доказывается, что в доктрине административного права Украины до сих пор отсутствует единое понимание концептуального понятия – «публичные закупки». Также в юридической литературе ведутся острые дискуссии по поводу того, следует ли рассматривать публичные закупки в качестве института административного права. Обозначенная тема является недостаточно исследованной, что делает ее актуальной не только на доктринальном, но и на правоприменительном уровне.

Предлагается понятие «публичных закупок» рассматривать как институт административного права, который определяет процесс реализации государственного заказа и заключается в приобретении государственными заказчиками товаров, работ, услуг по самым выгодным рыночным условиям с целью удовлетворения публичного интереса (общественных нужд). При этом, учитывая то, что до принятия Закона Украины «О публичных закупках» на законодательном и доктринальном уровне использовалось понятие «государственные закупки», а после принятия – «публичные закупки», термин «государственные закупки» является синонимичным термину «публичные закупки», а изменение формулировки связано исключительно с проведением законодательной реформы в 2016 году.

Ключевые слова: публичные закупки, государственные закупки, институт административного права, административные договоры.

THE CONCEPT AND ESSENCE OF "PUBLIC PROCUREMENT" IN ADMINISTRATIVE LAW UKRAINE

J. Ovrामets

Abstract. *In the article the nature and characteristics of "public procurement" in the administrative law of Ukraine are analyzed from legal point of view. It is proved that the doctrine of administrative law Ukraine still doesn't have common understanding of the conceptual notions - "public procurement". In addition, legal literature has lots of scientific positions whether to consider public procurement as an institute of administrative law. Lack of scientific investigation makes it relevant not only on doctrinal, but also on the level of practical enforcement.*

Proposed the concept of "public procurement" to determine as an institution of administrative law that defines the process of implementation of the state order, which is the acquisition of state customers of goods and services at the best market conditions to meet the public interest (public needs). However, given that before the adoption of the Law of Ukraine "On public procurement" on legislative and doctrinal levels used the term "state procurements" and after adoption - "public procurements", the term "state procurements" is synonymous to the term " public procurements" and change the wording associated exclusively with the legislative reforms in 2016.

Key words: *state procurements, public procurements, the institution of administrative law, administrative agreements.*

РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СИСТЕМІ ВІДНОСИН ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯН У РАДЯНСЬКОМУ СОЮЗІ

А. М. ПІЛЯЙ, аспірант*

*Національний університет біоресурсів і природокористування
України*

E-mail: pila2104@gmail.com

Анотація. Досліджується теоретична сторона адміністративного права Радянського Союзу з точки зору сучасників у розрізі ролі адміністративного права у системі відносин держави та громадянина.

Ключові слова: державний апарат, адміністративне право, виконавчо-розпорядчі органи, адміністративна функція держави.

Постановка проблеми. Адміністративна реформа в Україні йде вже тривалий час, проте носить безсистемний характер. Зміна суспільних етапів завжди спонукає дослідників повертатися до відомих раніше матеріалів з метою формування власної думки про минуле. Дана стаття присвячена проблемам розвитку права та його регулюванню у Радянському Союзі. У сучасний період, коли адміністративне право зазнає докорінних змін, особливої актуальності набуває питання визначення предмета адміністративно-правового регулювання. Активний пошук в цьому напрямі ведуть як російські, так і українські юристи-науковці. Без об'єктивного підходу до минулого, аналізу теоретичної спадщини неможливо реформувати в демократичному руслі адміністративне право України, всі напрями управлінської діяльності держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Плідно розробляють цю проблему в Україні В. Авер'янов, В. Кампо, Н. Нижник. Серед вчених радянського періоду необхідно виділити А.І. Єлістратова, О. Є. Луньова, В.А. Власова, С.С. Студенікіна та ін.

Метою статті є з'ясування особливостей адміністративного права Радянського Союзу та системи відносин держави та громадянина для кращого розуміння сучасного адміністративного права України.

Виклад основного матеріалу. Наука радянського адміністративного права розвивалась в міру становлення системи державного управління в СРСР та створення адміністративного права як правової галузі. Незважаючи на виключно важливе значення, яке надавала марксистсько-ленінська доктрина управлінню в соціалістичному суспільстві, наука адміністративного права розвивалась досить суперечливо.

* Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В. В. Ладиченко

© А. М. Піляй, 2017

Відразу після жовтневої революції адміністративне право було виключено із загальних програм. І це зрозуміло, адже було поставлено завдання зламати старий державний апарат та створити нові управлінські структури. У 1922 р. в країні знову було поновлено вивчення адміністративного права, яке викладалося до 1928 року. За цей період вчені-юристи колишньої Російської імперії заклали основи радянського адміністративного права [1, с. 172–176]. В законодавстві були сформовані, а в науці описані основні інститути радянського адміністративного права. Найбільш видатним адміністративістом того часу був, безперечно А.І. Єлістратов, який ще в 1922 р. видав працю «Очерк административного права».

У цій роботі він сформував систему адміністративного права, яка з урахуванням ідеологічних особливостей того часу практично стала основою системи адміністративного права колишнього СРСР. Більш того, А.І. Єлістратов вперше в радянській правовій науці робить висновок, що предметом адміністративного права передусім є не адміністративна діяльність, а система правовідносин, які складаються між владою та громадянами. Саме ці відносини являють собою основний пласт суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом.

Даючи історичну оцінку відносинам особи та держави, основоположник радянського адміністративного права А.І. Єлістратов зазначав, що ідея правового суверенітету відмовляється від перевтілень особистості самодержця в тих чи інших фантазіях, але від традицій абсолютизму взагалі вона не звільняється. Історичний тип правової держави тяжіє до тріумфу закону. В ідеї суверенітету права підкреслюється непорушність державних норм. Таким чином, ідеологічно людство пересувається від безумовної покірності безпосередньо особистому свавілля володаря до такого ж безумовного підпорядкування впорядкованим та знеособленим вимогам влади. Від монархічного абсолютизму воно йде до абсолютизму юридичного [2, с. 19].

Щодо самого поняття адміністративного права, то А.І. Єлістратов зазначав, що історично правовий порядок раніше стверджується у сфері майнових відносин між приватними особами (цивільне право) і в каральній боротьбі державної влади зі злочинністю (кримінальне право). А потім поступово правовому порядку підкоряються й інші галузі державного управління, зокрема та галузь «внутрішнього управління», яка знаходиться в найближчому історичному зв'язку з поліцією, в сенсі сукупності заходів щодо забезпечення безпеки і благоустрою країни.

Ця правова форма взаємодії влади і громадян у сфері внутрішнього державного управління і є адміністративним правом [2, с. 20].

Важливим періодом розвитку адміністративного права на ранньому етапі існування Радянського Союзу було створення Комісії для вивчення радянського права ВУАН.

Комісію для вивчення радянського права як складову частину Всеукраїнської академії наук засновано у жовтні 1927 р. за ініціативою А. Е. Кристера. З 1929 р. вона називалася Комісією радянського права, з

1930 – Комісією для вивчення радянського права і будівництва. Комісія до третього (Соціально-економічного) відділу ВУАН, а з квітня 1931 р., відповідно до нової структури ВУАН, входила до Філософсько-соціологічного циклу другого (Соціально-економічного) відділу ВУАН. До першого складу Комісії увійшли на правах позаштатних співробітників: А. Е. Кристер (голова), В. В. Картка, М. І. Мітіліно, М. М. Товстоліс, Б. О. Язловський та О. С. Доброе. Об'єктом досліджень Комісії мало стати радянське цивільне право у широкому його розумінні (тобто, включаючи торгове, промислове, трудове і земельне право).

Комісія мала офіційне видання – «Наукові дослідження та розвідки Комісії радянського права», єдиний випуск якого, присвячений проблемам адміністративного права, вийшов 1929 р. за редакцією А. Е. Кристера. Підготовлений у 1930 р. 2-й випуск не було опубліковано з ідеологічних мотивів.

Приблизно із середини 1931 р. в Комісії почався процес «методологічного переозброєння». У планах на 1932 р. чільне місце посіли правові проблеми класової боротьби, протидії бюрократизму та шкідництву, критики «концепції держави українського націоналізму». Планувалося й опрацювання проблем теорії законодавства, судоустрою, цивільного і трудового, права, але лише у світлі соціалістичної реконструкції, планового господарства тощо. Суто юридичний характер мала лише тема досліджень М. І. Палієнка «Право громадянства в СРСР і за кордоном». У подальшому обсяги суто наукової роботи комісії постійно зменшувалися, насамперед через перезавантаженість учасників комісії та постійні відрядження в основному у села на посівні. В результаті у лютому 1934 р. у зв'язку з реорганізацією ВУАН Комісія була ліквідована, її працівники увійшли до складу Кабінету радянського будівництва і права при Президії ВУАН, який через кілька місяців теж припинив існування. Згодом арешт і розстріл А. Е. Кристера став приводом для звинувачення Комісії в антирадянській діяльності і науковій безплідності [3, с. 188]. Ось так завершилась спроба створити незалежний орган, який повинен був розвивати юридичну думку радянської України.

Таким чином, станом на кінець 30-х рр. XX ст. склалася ситуація, за якої адміністративне право, як загалом і всі інші галузі права, могло рухатися виключно у напрямку створення системи, побудованої на принципах «класової боротьби», а фактично – створення системи жорсткої централізації влади на всіх рівнях.

Що ж до нормотворчої діяльності, то необхідно зазначити, що прийняття в СРСР Конституції 1936 р., привело до більш чіткого відокремлення предмета адміністративного права на основі формування виконавчо-розпорядчих органів як самостійних структур державного управління. Воєнний та повоєнний період сприяли подальшій фетишизації можливостей органів управління в політичній і економічній сферах управління. Це не могло не відобразитись і на характері відносин, які виникають між органами державного управління та їх посадовими

особами і громадянами. Постійно підкреслювався їх владний характер, відсутність рівності між сторонами адміністративно-правових відносин.

Уже у повоєнні роки у радянській юридичній літературі сформувалися різні погляди на обсяг державного управління. Так, існували дві основні точки зору. Одні вчені ототожнювали його із системою органів державного управління і розглядали як виконавчо-розпорядчу діяльність тільки цих органів [4, с. 13; 5, с. 7; 6, с. 48]. Інші ж стверджували, що виконавчо-розпорядчу діяльність здійснюють всі державні органи, але різною мірою і різної якості [7, с. 6]. Цю точку зору визнавав більш правильною і О. Є. Луньов, який вважав, що і в процесі безпосереднього здійснення влади, і наглядових функцій, і функцій правосуддя виникає щоденна потреба в організації виконання прийнятих рішень, у створенні всіх необхідних умов для розв'язання основних задач даного органу [8, с. 43]. У свою чергу, були і ті вчені-адміністративісти, які наполягали, що адміністративно-правові норми поширюють свій вплив і на діяльність громадських організацій. При цьому одні автори висловлювалися за те, що норми адміністративного права регулюють не лише зовнішньовладну діяльність зазначених суб'єктів у випадках, коли їм делеговано державно-владні повноваження, а й внутрішньоорганізаційну діяльність таких організацій [9, с. 4–5]. Однак подібна точка зору не знайшла широкої підтримки у наукових колах, у зв'язку з чим у переважній більшості випадків лише зовнішньовладну діяльність громадських організацій вчені відносили до сфери адміністративно-правового регулювання [10, с. 42–43; 11, с. 8; 12, с. 47].

Повертаючись до панівної в доктрині адміністративного права думки про сутність державного управління та його співвідношення з організаційно-розпорядчою діяльністю, варто зазначити, що представники цієї концепції розуміють під організаційно-розпорядчою діяльністю. Зокрема, О. Є. Луньов вважав, що державне управління варто розглядати як виконавчо-розпорядчу діяльність всіх органів держави, проте необхідно враховувати, що основним її суб'єктом є органи державного управління. Виконавчо-розпорядча діяльність виявляється в розробці й організації виконання державних планів, проведенні обліку, контролю, оперативному управлінні підприємствами, організаціями та установами, в організації підготовки, підбору та розстановки кадрів [13, с. 8, 10]. Виконавчо-розпорядчою ця діяльність названа, виходячи з єдності двох її взаємопов'язаних сторін: виконання законів та інших приписів і застосування з цією метою певних владних розпорядчих повноважень. Радянське державне управління – це виконавчо-розпорядча діяльність органів Радянської держави, спрямована на практичну реалізацію її функцій і організацію виконання радянських законів.

Так, В.А. Власов та С.С. Студенікін вважали, що адміністративне право регулює суспільні відносини, які складаються в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності всіх державних органів, а не тільки органів державного управління [14, с. 29].

Відомі юристи М.Д. Шаргородський та О.С. Іоффе, характеризуючи систему радянського права, зазначали, що адміністративне право регулює ті суспільні відносини, які складаються лише в галузі управління народним господарством та в галузі охорони суспільного порядку [15]. У цій концепції, що природно для теоретиків права, була здійснена спроба об'єднати погляди авторів двох основних наукових напрямів на сутність адміністративного права як права управлінського або права поліцейського. Один із засновників концепції господарського права В.В. Лаптев вважав, що адміністративне право не регулює суспільні відносини в сфері управління народним господарством, що цілком зрозуміло для автора, який аргументує наявність в системі радянського права самостійної галузі – права господарського [16].

Таким чином, за результатами аналізу праць радянських вчених-адміністративістів можна дійти висновку, що у ході виконавчо-розпорядчої діяльності радянських державних установ складаються такі адміністративно-правові відносини: 1) між державними органами, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність; 2) між державними установами, підприємствами, організаціями (з приводу передачі будівель, споруд, проведення спільних заходів із благоустрою, дорожнього будівництва, з організації на базі підприємств відповідних навчальних закладів та ін.); 3) між органами державного управління і кооперативними та громадськими організаціями; 4) між органами державного управління і окремими громадянами (наприклад, відносини з приводу виплати пенсій районним відділом соціального забезпечення, відносини державної служби, між виконкомом та громадянином, який подав заяву або скаргу і т. д.); 5) між органами державного управління та підлеглими їм державними підприємствами та установами; 6) між органами державного управління і не підлеглими їм підприємствами, установами [17, с. 35–36; 18, с. 411].

Висновки. Виходячи з вищезазначеного аналізу категорій державних відносин необхідно звернути увагу, наскільки незначне місце в них займає звичайний громадянин, незважаючи на той факт, що насправді саме на ньому і тримається весь державний апарат, і офіційну мету Радянського Союзу як держави, побудованої для об'єднання всіх громадян у єдину соціалістичну родину.

У результаті протиставлення народу Радянського Союзу адміністративно-бюрократичному апарату на момент виникнення незалежної України в нашій державі не існувало навіть самої ідеї співробітництва на рівних між державою та її громадянами, що призвело до відсутності суттєвих змін у структурі відносин між людиною та державою протягом перших двадцяти років існування незалежної України. Ми й досі відчуваємо на собі пережитки радянського стилю управління, в якому держава передусім існує для себе.

Однак зміни, які відбуваються в наші дні в Україні і які включають не тільки введення поняття «адміністративна послуга», а й таких понять, як «поліцейське піклування» [19], і показують нам, який шлях вже пройдено від держави, в якій навіть людське життя не вартувало майже нічого до

держави, в якій навіть для силових органів ставиться завдання піклуватися про своїх громадян, дають надію на побудову публічно-сервісної держави в Україні.

Список літератури:

1. www.univer.km.ua Університетські наукові записки. – 2005. – № 1–2 (13–14). – С. 172–176.
2. Елистратов А.И. Очерк административного права / Аркадий Иванович Елистратов. – 1922. – С. 236.
3. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 3. – С. 792.
4. Энциклопедический словарь правовых знаний. Советское право / под ред. В. М. Чхиквадзе. – М. : Советская энциклопедия, 1965. – С. 512.
5. Власов В. А. Советское административное право / В. А. Власов, С. С. Студеникин. – М. : Госюриздат, 1959. – С. 535.
6. Петров Г. И. Советское административное право. Часть общая / Г. И. Петров. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. – С. 344.
7. Советское административное право : учеб. / под ред. П.Т. Василенкова. – М., 1990. – С. 576.
8. Советское административное право : учеб. / под ред. Р.С. Павловского. – К. : Вища школа, 1986. – 416 с.
9. Советское административное право : учеб. / под ред. Ю. М. Козлова. – М. : Юрид. лит., 1985. – С. 544.
10. Административное право. Общая и Особенная части : учеб. / под ред. А. П. Коренева. – М. : МВШМ МВД СССР, 1986. – С. 487.
11. Петров Г.И. Сущность советского административного права / Г.И. Петров. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. – С. 184.
12. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / І. С. Гриценко. – Х., 2008. – С. 427.
13. Административное право / под ред. А. Е. Лунева. – М. : Юрид. лит., 1967. – С. 603.
14. Власов В.А. Советское административное право : учеб. пособ. для студентов ВЮЗИ / В.А. Власов, С.С. Студеникин. – М., 1960. – С. 535.
15. Шаргородский М.Д. О системе советского права / М.Д. Шаргородский, О.С. Иоффе // Советское государство и право. – М., 1957. – № 6.
16. Лаптев В.В. О советском хозяйственном праве / В.В. Лаптев // Советское государство и право. – М., 1959. – № 4.
17. Якуба О. М. Советское административное право (Общая часть) / О. М. Якуба. – М.–К. : Вища школа, 1975. – С. 232.
18. Административное право (Общая и Особенная части). – М. : Юрид. лит., 1968. – 576 с.
19. Про Національну поліцію : Закон України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/-show/580-19>.

References:

1. www.univer.km.ua Universitytetski naukovy zapysky, 2005, # 1–2 (13–14), S. 172–176.
2. Elystratov Arkadyi Yvanovych Ocherk admynystratyvnoho prava. – 1922. – S. 236.

3. Yurydychna entsyklopediia: V 6 t. /Redkol.: Yu70 Yu. S. Shemshuchenko (holova redkol.) ta in. – K. : Ukr. entsykl., 1998. ISBN 966-7492-00-1 tom 3, S. 792.
4. Entsyklopedycheskyi slovar pravovikh znanyi. Sovetskoe pravo/ pod red. V. M. Chkhikvadze // Sovetskaia entsyklopedyia. – M., 1965. – S. 512.
5. Vlasov V. A. Sovetskoe admynystratyvnoe pravo/ V. A. Vlasov, S. S. Studenykyn. – M. : Hosiuryzdat, 1959. – S. 535.
6. Petrov H. Y. Sovetskoe admynystratyvnoe pravo. Chast obshchaia/ H. Y. Petrov. – L. : Yzd-vo Lenynhr. un-ta, 1960. – S. 344.
7. Sovetskoe admynystratyvnoe pravo: uchebnyk/ pod red. P.T. Vasylenkova. – M., 1990. – S. 576.
8. Sovetskoe admynystratyvnoe pravo: uchebnyk/ pod red. R. S. Pavlovskoho. – K. : Vyshcha shkola, 1986. – 416 s.
9. Sovetskoe admynystratyvnoe pravo: uchebnyk/ pod red. Yu. M. Kozlova. – M. : Yuryd. lyt., 1985. – S. 544.
10. Admynystratyvnoe pravo. Obshchaia y Osobennaia chasty: uchebnyk/ pod red. A. P. Koreneva. – M. : MVShM MVD SSSR, 1986. – S. 487.
11. Petrov H.Y. Sushchnost sovetskoho admynystratyvnoho prava/ H.Y. Petrov. – L. : Yzd-vo Lenynhr. un-ta, 1959. – S. 184.
12. Hrytsenko I. S. Stanovlennia i rozvytok naukovykh pohliadiv na osnovni instytuty vitchyznianoho administratyvnoho prava : dys. dokt. yuryd. nauk : 12.00.07 / I. S. Hrytsenko. – X., 2008. – S. 427.
13. Admynystratyvnoe pravo/ pod red. A. E. Luneva. – M.: Yuryd. lyt., 1967. – S. 603.
14. Vlasov V.A., Studenykyn S.S. Sovetskoe admynystratyvnoe pravo. Uch. posobyie dlia studentov VluZY. – M., 1960. – S. 535.
15. Sharhorodskyi M.D., Yoffe O.S. O systeme sovetskoho prava// Sovetskoe hosudarstvo y pravo. – M., 1957. – # 6.
16. Laptev V.V. O sovetskom khoziaistvennom prave// Sovetskoe hosudarstvo y pravo. – M., 1959. – # 4.
17. Yakuba O. M. Sovetskoe admynystratyvnoe pravo (Obshchaia chast) / O. M. Yakuba. – M.–K. : Vyshcha shkola, 1975. – S. 232.
18. Admynystratyvnoe pravo (Obshchaia y Osobennaia chasty). – M. : Yuryd. lyt., 1968. – 576 s.
19. Zakon Ukrainy «Pro Natsionalnu politsiiu» [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/-show/580-19>.

РОЛЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В СИСТЕМЕ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАН В СОВЕТСКОМ СОЮЗЕ

А. М. Пиляй

Аннотация. *Исследуется теоретическая сторона административного права Советского Союза с точки зрения современников в разрезе роли административного права в системе отношений государства и гражданина.*

Ключевые слова: *государственный аппарат, административное право, исполнительно-распорядительные органы, административная функция государства.*

ROLE OF ADMINISTRATIVE LAW RELATIONS STATE AND CITIZENS IN THE SOVIET UNION

A. Piliai

Abstract. *The article examines the theoretical side of Administrative Law of the Soviet Union in terms of his contemporaries in terms of the role of administrative law in the system of relations between the state and the citizen.*

Key words: *the state apparatus, administrative law, executive and administrative bodies, the administrative function of the state.*

УДК342.951:351.82

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ З ОДНІЄЮ ІЗ ФОРМ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Н.Р. ПОЛІЩУК ,

асистент кафедри теорії та історії держави і права

**Національний університет біоресурсів і природокористування
України**

E-mail: romanovnata@gmail.com

Анотація. У статті розглянуто погляди науковців щодо впровадження нових методів впливу на соціально-економічні процеси, серед яких вагоме місце займає інститут державно-приватного партнерства. Розкривається потенційна роль адміністративних договорів у якості форми здійснення державно-приватного партнерства. Здійснено аналіз зарубіжної практики щодо співвідношення понять контрактів у рамках публічно-приватного партнерства та адміністративних договорів. Встановлено спільні риси, що проявляються у природі відносин, правових статусах потенційних сторін, меті укладання – задоволення суспільних потреб та інтересів.

Метою дослідження було проаналізувати різні види договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, та адміністративні договори з точки зору можливих сторін, їхнього правового статусу, юридичної природи, кінцевого очікуваного результату. На основі порівняння зроблено висновки про те, що деякі з договорів – форм здійснення державно-владного партнерства, можна віднести до адміністративних. До них належать тільки ті, в котрих однією із сторін є орган державної влади чи місцевого самоврядування, наділений владним повноваженням, що укладає договір для реалізації управлінських функцій, націлений на забезпечення публічних інтересів.

ROLE OF ADMINISTRATIVE LAW RELATIONS STATE AND CITIZENS IN THE SOVIET UNION

A. Piliai

Abstract. *The article examines the theoretical side of Administrative Law of the Soviet Union in terms of his contemporaries in terms of the role of administrative law in the system of relations between the state and the citizen.*

Key words: *the state apparatus, administrative law, executive and administrative bodies, the administrative function of the state.*

УДК342.951:351.82

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ З ОДНІЄЮ ІЗ ФОРМ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Н.Р. ПОЛІЩУК ,

асистент кафедри теорії та історії держави і права

**Національний університет біоресурсів і природокористування
України**

E-mail: romanovnata@gmail.com

Анотація. У статті розглянуто погляди науковців щодо впровадження нових методів впливу на соціально-економічні процеси, серед яких вагоме місце займає інститут державно-приватного партнерства. Розкривається потенційна роль адміністративних договорів у якості форми здійснення державно-приватного партнерства. Здійснено аналіз зарубіжної практики щодо співвідношення понять контрактів у рамках публічно-приватного партнерства та адміністративних договорів. Встановлено спільні риси, що проявляються у природі відносин, правових статусах потенційних сторін, меті укладання – задоволення суспільних потреб та інтересів.

Метою дослідження було проаналізувати різні види договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, та адміністративні договори з точки зору можливих сторін, їхнього правового статусу, юридичної природи, кінцевого очікуваного результату. На основі порівняння зроблено висновки про те, що деякі з договорів – форм здійснення державно-владного партнерства, можна віднести до адміністративних. До них належать тільки ті, в котрих однією із сторін є орган державної влади чи місцевого самоврядування, наділений владним повноваженням, що укладає договір для реалізації управлінських функцій, націлений на забезпечення публічних інтересів.

Виняток становлять договори змішаного типу, які відповідно до законодавства мають природу цивільних і не можуть визнаватися адміністративними.

Ключові слова: *державно-приватне партнерство, контракт, адміністративний договір, публічний інтерес, приватний інтерес.*

Актуальність. На сьогодні інститут адміністративного договору зустрівся з низкою проблем, зокрема в процесі застосування. Оскільки на законодавчому рівні закріплено лише поняття такого договору та його належність до юрисдикції адміністративних судів, тому порівняння його з контрактом, як формою здійснення державно-приватного партнерства, надає можливість роз'яснити юридичну природу адміністративних договорів, випадки та шляхи використання, процедури вибору сторін та укладення договору, сфери застосування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемні питання державно-приватного партнерства та адміністративних договорів висвітлено у працях вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема К. Афанасьєва, Ю. Битяка, Р. Куйбіди, Н. Нижник, О. Музи, Л. Проданової, В. Полтеровича.

Мета дослідження полягає у визначенні спільних та відмінних рис контрактів у рамках державно-приватного партнерства та адміністративних договорів шляхом порівняльного аналізу наукових досліджень та законодавства.

Виклад основного матеріалу. Перед вітчизняними та зарубіжними вченими постало питання вибору раціональних засобів впливу на соціоекономічні процеси з метою вдосконалення методів державного управління в ринкових умовах розвитку держави та суспільства. Серед науковців виділилися два напрями – стимулювання динамічних процесів та вдосконалення інститутів національних соціально-економічних систем [1, с. 5–7].

Щодо положень першого напрямку, то вплив некваліфікованої та корумпованої бюрократії на динамічні соціоекономічні процеси є шкідливим. Тому це зумовлює необхідність реформування державних інститутів управління, судової системи, боротьби з корупцією, усунення адміністративних перепон. Саме ці заходи сприяють зміцненню потенціалу ринкових сил. Оскільки після реформування інститутів ринкові сили будуть підтримані з боку оновлених органів державної влади.

Напрямок удосконалення інститутів національних соціально-економічних систем передбачає, що у випадку низької ефективності економіки необхідно запроваджувати заходи підтримки потенційно конкурентоспроможних секторів та галузей господарства. Одним із таких інститутів національних соціально-економічних систем є державно-приватне партнерство.

Закон від 1 липня 2010 р. № 2404-VI визначає, що державно-приватне партнерство являє собою співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в

особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства.

Соціально-економічні процеси є явищем динамічним та всеосяжним. Тому неможливо абсолютно всі процеси регулювати за допомогою одних і тих самих методів. Законодавством передбачені сфери, де може застосовуватись державно-приватне партнерство. До таких належать:

- пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, крім таких, що здійснюються на умовах угод про розподіл продукції;
- виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу;
- будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури;
- машинобудування;
- збір, очищення та розподілення води;
- охорона здоров'я;
- туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт;
- забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем;
- поводження з відходами, крім збирання та перевезення;
- виробництво, розподілення та постачання електричної енергії;
- управління нерухомістю;
- надання соціальних послуг, управління соціальною установою, закладом;
- виробництво та впровадження енергозберігаючих технологій, будівництво та капітальний ремонт житлових будинків, повністю чи частково зруйнованих внаслідок бойових дій на території проведення антитерористичної операції;
- встановлення модульних будинків та будівництво тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб;
- надання освітніх послуг та послуг у сфері охорони здоров'я;
- управління пам'ятками архітектури та культурної спадщини.

Проте ці сфери не є вичерпними, оскільки законом передбачено, що державно-приватне партнерство може застосовуватися в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям. Державно-приватне партнерство застосовується з урахуванням особливостей правового режиму щодо окремих об'єктів та окремих видів діяльності, встановлених законом [2].

Формою здійснення державно-приватного партнерства вважається укладання договорів. Законом до таких угод віднесені договори концесії, про спільну діяльність, про управління майном та інші договори. Науковці, аналізуючи світову практику, виділяють також контракти (адміністративні договори), оренду (лізинг), державно-приватні підприємства [3, с. 28–32; 8; 17].

Варто зупинитися на запропонованій вченими формою здійснення державно-приватного партнерства – адміністративному договорі. З точки зору державно-приватного партнерства адміністративний договір – це контракт, що укладається між державою (органом місцевого самоуправління) і приватною компанією на здійснення визначених суспільно необхідних і корисних видів діяльності [2, с. 28–32; 8; 17]. Найбільш розповсюдженими в практиці державно-приватного партнерства є контракти на виконання робіт, надання суспільних послуг, управління, постачання продукції для державних потреб, надання технічної допомоги. Крім того, віднесення адміністративних договорів до форми здійснення державно-приватного партнерства простежується у регулюванні суспільних відносин Франції. Так, у цій країні до різновидів адміністративних контрактів відносять договори про публічно-правове партнерство, через які держава чи державні установи замовляють продукцію чи послуги, що сприяють досягненню суб'єктом публічного права своїх цілей, договори про делегування функцій публічних послуг, за якими юридична особа публічного права доручає управління публічними послугами, за які вона відповідає, публічній чи приватній особі на платній основі, договори щодо використання майна публічного сектору [4, с. 29].

Що стосується законодавчого визначення адміністративного договору, то ним визнається дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [5]. Він являє собою правову форму реалізації органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами владно-управлінських функцій, що проявляється у волевиявленні двох або більше сторін (суб'єктів адміністративного права, які володіють адміністративною правосуб'єктністю, одна з яких обов'язково наділена владними повноваженнями), та дії яких спрямовані на виникнення, зміну чи припинення адміністративних прав та обов'язків з метою задоволення своїх потреб та інтересів у сфері публічного управління [6, с. 157].

У теорії адміністративного права виділяють різні види адміністративних договорів:

- договори між місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій;

- договори між центральним органом виконавчої влади, що здійснює управління державним резервом, та центральним чи місцевим органом виконавчої влади чи державним підприємством, установою,

організацією про передачу функцій щодо розміщення замовлень на поставку матеріальних цінностей до державного резерву;

- договори між територіальними громадами сіл, селищ, міст, районів у містах або відповідними органами місцевого самоврядування щодо об'єднання на праві спільної власності комунальних об'єктів, а також коштів місцевих бюджетів;

- договори між органами місцевого самоврядування про перерозподіл повноважень і власних бюджетних коштів;

- договори між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади щодо розмежування та делегування повноважень і предметів ведення.

Проаналізувавши дослідження науковців, предметом яких є адміністративні договори та норми законодавства, можна зіставити згадані договори з тими, що передбачені у рамках державно-приватного партнерства. Винятковими є ті договори, які законом визначаються як змішані. Оскільки умови договору, укладеного у рамках державно-приватного партнерства, який містить елементи різних договорів (змішаний договір), визначаються відповідно до цивільного законодавства України [2]. Ця вказівка в законі виключає можливість віднесення таких договорів до адміністративних. Адже останні не мають природи цивільних договорів. Це впливає з основних їх ознак:

- 1) суб'єкт владних повноважень, укладаючи відповідний договір, діє не для задоволення особистих потреб (як фізичної чи юридичної особи), а для задоволення публічних інтересів (потреб);

- 2) суб'єкт владних повноважень, як правило, при укладенні такого договору обмежений вимогами (процедурами), визначеними законодавством, як у частині вибору контрагента, так і в частині встановлення суттєвих умов договору;

- 3) суб'єкт владних повноважень укладає договір найчастіше на підставі рішення, прийнятого на виконання управлінського повноваження;

- 4) договір може містити умови, не характерні для цивільних договорів, а спрямовані на успішне задоволення публічного інтересу;

- 5) адміністративний договір виникає в сфері державного управління;

- 6) він конкретизує норму адміністративного права;

- 7) підставою його виникнення є владний, вольовий припис;

- 8) договори можуть бути укладені лише за результатами домовленості між суб'єктом публічного управління та приватною особою;

- 9) для адміністративного договору не властиві повною мірою засади вільного волевиявлення, свободи договору, юридичної рівності, що характерні для регулювання цивільних договорів.

Крім того, контракти, укладені в рамках державно-приватного партнерства, та адміністративні договори мають однакові ідейні засади. Насамперед вони націлені на забезпечення публічних інтересів – суспільних інтересів, без задоволення яких неможливо, з одного боку, реалізувати приватні інтереси, а з другого – забезпечити цілісність, стійкість і нормальний розвиток організацій, держав, націй, соціальних

груп та суспільства в цілому [7, с. 14]. Звичайно, у відносинах, що виникли на підставі таких договорів, присутній і приватний інтерес, залежно від того, що являє собою інша сторона. Безумовно, в адміністративних договорах, в яких іншою стороною є також суб'єкт владних повноважень, не йдеться про наявність приватного інтересу. В інших випадках можна говорити про приватний інтерес, що проявляється в отриманні оплати, розширенні ринку, залучення інвестицій.

Висновки. Внаслідок укладання договорів у рамках державно-приватного партнерства чи адміністративних договорів кожна зі сторін робить свій внесок. Держава реалізує покладені на неї повноваження щодо регулювання та дотримання суспільних інтересів. Крім того, держава заінтересована у наданні населенню послуг найвищої якості, які доцільніше та ефективніше зможуть забезпечити інші контрагенти. Разом із тим приватні учасники відносин (сторони договорів) прагнуть отримувати та збільшувати прибутки, гарантовані надійним контрагентом в особі держави. У свою чергу, вони роблять суттєвий вклад у вигляді фінансових ресурсів, професійних навичок, ефективного управління, інноваційних підходів і т.д. Таке партнерство, як правило, супроводжується використанням методів високої ефективності, розвитком нових форм виробництва, удосконаленням технологій та технічного забезпечення.

Список літератури:

1. Полтерович В. Стратегії модернізації, інститути та коаліції [Текст] / В. Полтаревиц // Питання економіки. – 2008. – № 4. – С. 4–24.
2. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17/page>
3. Варнавский В.Г. Партнерство держави і приватного сектора: форми, проекти, ризики [Текст] / В.Г. Варнавский. – М. : Наука, 2005. – 315 с.
4. Тихомиров Ю.А. Публічне право: підруч. [Текст] / Ю.А. Тихомиров. – М. : Вид-во БЕК, 1995. – 284 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv>
6. Нижник Н. Адміністративний договір як предмет судового оскарження в адміністративному судочинстві України: теоретичні питання [Текст] / Н. Нижник, О. Муза // Питання адміністративного та фінансового права. – 2011. – № 3 [66]. – С. 155–162.
7. Кунцевич М. П. Публічні і приватні інтереси як цінності, що охороняються адміністративним правом [Текст] / М. П. Кунцевич // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2014. – № 2(11). – С. 11–15.

References:

1. Polterovych V. (2008). Stratehii modernizatsii, instytuty ta koalitsii [Stratehii modernizatsii, instytuty ta koalitsii]. Pytannia ekonomiky, 4, 4–24.
2. Zakonvid 01.07.2010 № 2404-VI «Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo». Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17/page>

3. Varnavskiy V. H. (2005). Partnerstvo derzhavy i pryvatnoho sektora: formy, proekty, ryzyky [Partnerstvo derzhavy i pryvatnoho sektora: formy, proekty, ryzyky]. Nauka, 315.

4. Tykhomyrov Yu. A. (1995). Publichne pravo: pidruchnyk [Publichne pravo: pidruchnyk]. Vyd-vo BEK, 284.

5. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy vid 06.07.2005 № 2747-IV. Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv>

6. Kuntsevych M. P. (2014). Publichni i pryvatni interesy yak tsinnosti, shcho okhoroniaiutsia administratyvnym pravom [Publichnii pryvatni interesy yak tsinnosti, shcho okhoroniaiutsia administratyvnym pravom]. Pravovyi visnyk Ukrainiskoi akademii bankivskoi spravy, 2(11), 11–15.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА С ОДНОЙ ИЗ ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Н.Р. Полищук

Аннотация. В статье рассмотрены взгляды ученых по внедрению новых методов воздействия на социально-экономические процессы, среди которых важное место занимает институт государственно-частного партнерства. Раскрывается потенциальная роль административных договоров в качестве формы осуществления государственно-частного партнерства. Осуществлен анализ зарубежной практики по соотношению понятий контрактов в рамках государственно-частного партнерства и административных договоров. Установлены общие черты, проявляющиеся в природе отношений, правовых статусах потенциальных сторон, цели заключения – удовлетворение общественных потребностей и интересов.

Целью исследования было проанализировать различные виды договоров, заключенных в рамках государственно-частного партнерства, и административные договоры с точки зрения возможных сторон, их правового статуса, юридической природы, конечного ожидаемого результата. На основе сравнения сделаны выводы о том, что некоторые из договоров – форм осуществления государственно-частного партнерства, можно отнести к административным. К ним относятся только те, в которых одной из сторон является орган государственной власти или местного самоуправления, наделенный властными полномочиями, что заключает договор для реализации управленческих функций, нацеленный на обеспечение публичных интересов. Исключение составляют договоры смешанного типа, которые согласно законодательству имеют природу гражданских и не могут быть признанными административными.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, контракт, административный договор, публичный интерес, частный интерес.

COMPARATIVE ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE DOHOVORUZ ONE FORM PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

N. Polishchuk

Annotation. *The article examined the views of scientists about new methods of impact on the socio-economic processes, among which an important place occupied institute of public-private partnerships. It reveals the potential role of administrative agreements as forms of public-private partnerships. The analysis of foreign practice in the relationship between the concepts of contracts under public-private partnership and administrative contracts. Established the common features, manifested in the nature of relationships, the legal status of potential parties, objective conclusion - meet social needs and interests.*

The aim of the study was to analyze the different types of contracts awarded under a public-private partnership and administrative contracts in terms of possible parties, their legal status, the legal nature and the final expected result. Based on the comparison of conclusions that some of the agreements – forms of state-powerful partnership can be attributed to administrative contracts. They include only those in which one of the parties is a public authority or local government, has the authority, that enters into a contract for the implementation of administrative functions in order to maintain public interest. Exceptions are mixed type agreements which under the law have civil nature and cannot be recognized administrative contracts.

Key words: *public-private partnership, contract, administrative contract, the public interest, the private interest.*

СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ПОНЯТТЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

М. С. РИБАК* аспірант

Київський національний університет ім. Тараса Шевченка

Анотація. *Стаття присвячена з'ясуванню управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Наголошується на важливій ролі адміністративного права в регулюванні широкого кола суспільних відносин.*

Надається загальна характеристика та розкривається правовий статус суб'єктів публічної адміністрації. Розв'язання зазначеного завдання здійснюється крізь призму нормативного регулювання та доктринальних підходів.

Ключові слова: *адміністративне право, управлінська діяльність, суб'єкти публічної адміністрації, реформа, правовий статус.*

Постановка проблеми. Адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин, що виникають у процесі здійснення публічного управління, проте така діяльність обумовлює наявність великої кількості суб'єктів, які для розв'язання покладених на них завдань наділені різними повноваженнями, структурою і юридичними властивостями.

Норми адміністративного права наділяють правосуб'єктністю широке коло учасників суспільних відносин, фізичних та юридичних осіб, інших колективних суб'єктів, становище яких у сфері публічного управління визначається характером і обсягом їх правосуб'єктності.

Зазначені питання були предметом уваги В.Б. Авер'янова, В. М. Бевзенка, П. В. Діхтієвського, В. К. Колпакова, Р. С. Мельника, О.П. Світличного та інших науковців. Однак неоднозначні підходи до кола суб'єктів публічної адміністрації при здійсненні ними повноважень у сфері публічного управління обумовлюють актуальність цього дослідження.

Метою цієї статті є з'ясування кола суб'єктів публічної адміністрації при здійсненні ними повноважень у сфері публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Як свідчить наше дослідження, при характеристиці правосуб'єктності слід врахувати не тільки галузеву категорію, а й статус їх суб'єктів, фізичних та юридичних осіб, а також колективних суб'єктів, які на мають статусу юридичних осіб. У свою чергу, правоздатність та дієздатність особи визнана законом, така особа має фактичну можливість бути суб'єктом адміністративно-правових відносин.

* Науковий керівник – доктор юридичних наук, доцент М.Й. Вільгушинський

© М.С. Рибак, 2017

Комплекс прав і обов'язків як фізичних, так і юридичних осіб у різних галузях управління можуть бути різноманітними.

Розкриваючи поняття суб'єктів адміністративного права, під якими В. К. Колпаков розуміє учасників суспільних відносин, що мають суб'єктивні права та виконують (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами, вчений вказує на необхідність розмежування понять суб'єкта адміністративного права від суб'єкта адміністративних правовідносин. Якщо суб'єкт адміністративних правовідносин – це фактичний носій правових зв'язків, тобто він обов'язково бере в них реальну участь, то суб'єкт адміністративного права є нібито претендентом на цю участь. Але для того, щоб стати таким претендентом, відповідна особа повинна мати потенційну здатність бути носієм суб'єктивних прав і обов'язків. Така потенційна здатність суб'єкта визначається як адміністративна правосуб'єктність [1, с. 183–184].

Слід також звернути увагу, що кожен суб'єкт адміністративно-правових відносин повинен характеризуватися колом характерних ознак.

Дослідники зазначають: «По-перше, з-поміж умов, за яких суб'єкт адміністративного права може стати суб'єктом адміністративно-правових відносин, виділимо: наявність адміністративно-правових норм, що передбачають права та обов'язки суб'єкта; наявність підстав для виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин, а також елементів адміністративної правосуб'єктності. По-друге, права, обов'язки та відповідальність діють одночасно і доповнюють одне одного. Неможлива ситуація, за якої особа, володіючи певними правами, не матиме обов'язку щодо виконання суміжних (взаємозамінних) прав. Наявність обов'язку обумовлена невідворотністю відповідальності за порушення імперативних приписів. По-третє, адміністративна правосуб'єктність вимірюється часом, характером та обсягом залежно від учасників, сфери (ролі) участі в конкретному інституті публічного права. По-четверте, адміністративні правовідносини здійснюються у різних сферах державного управління, що мають свою специфікацію» [2, с. 100].

Норми адміністративного права наділяють суб'єктів адміністративно-правових відносин правами та обов'язками у сфері публічного управління. Водночас незалежно від правового статусу суб'єкта, фізичної чи/або юридичної особи, суб'єкта публічного чи/або приватного права, залежно від сфери управлінських відносин, такі суб'єкти наділяються суб'єктивними правами та обов'язками шляхом їх законодавчого закріплення. Для прикладу візьмемо Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [3], норми якого не тільки наділяють суб'єктивними правами громадян – підприємців, юридичних осіб, громадські формування, що не мають статусу юридичної особи у сфері державної реєстрації та пов'язаної з цим діяльності, а й покладають на них суб'єктивні обов'язки.

У разі набуття відповідного статусу такий суб'єкт може нести юридичну відповідальність (у тому числі й адміністративну) за порушення норм вказаного Закону, в ст. 35 якого зазначено, що суб'єкти державної

реєстрації за порушення законодавства у сфері державної реєстрації несуть відповідальність у порядку, встановленому законом. Зокрема, адміністративна відповідальність за порушення порядку припинення юридичної особи або підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця, передбачена нормами ст. 166–6 КУпАП [4].

На думку В.Б. Авер'янова, поняття «адміністративно-правовий статус» охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто, необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються цією особою як у адміністративних правовідносинах, так і поза ними [5, с. 194]. Також правоздатність особи (фізичної та юридичної) може утворювати як адміністративну процесуальну правоздатність, так і адміністративну процесуальну дієздатність, що охоплюється адміністративною процесуальною правосуб'єктністю й розкривається в нормах ст. 48 КАС України [6].

Аналіз викладеного показує, щодо системи суб'єктів публічної адміністрації норми адміністративного права відносять широке коло суб'єктів (фізичних та юридичних осіб приватного й публічного права, колективних та індивідуальних осіб тощо).

Систему суб'єктів публічної адміністрації утворюють численні та різноманітні органи держави, їх посадові й службові особи та інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій. За відсутності законодавчого переліку суб'єктів публічної адміністрації їх приблизний перелік надається в частині першій ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, який до суб'єктів публічної адміністрації відносить: органи державної влади; органи місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб; інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [6].

Водночас треба пам'ятати, що публічне управління, на відміну від законодавчої діяльності та судочинства, може здійснюватися не лише органами виконавчої влади. У цей процес, як зазначено вище, «залучені» також й інші суб'єкти, наділені різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями [7, с. 122].

Визначаючи важливість діяльності суб'єктів публічної адміністрації в суспільно корисній діяльності, слід звернути увагу, що в юридичній науці існують різні погляди щодо віднесення тих чи інших суб'єктів до публічної адміністрації. Зокрема, одні до них відносять органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, Президента України та Адміністрацію Президента України [8, с. 55–76], інші – органи влади від центрального до місцевого рівня, які виступають суб'єктом права державної власності, наділяються статусом юридичної особи і водночас вирішують різні питання оперативного управління та охорони цієї власності [9, с. 86], тоді як І. В. Ковбас та Т. І. Друцул при дослідженні системи органів публічної

адміністрації взагалі не визначають коло суб'єктів, а лише зазначають їх ознаки [10, с. 105].

Найбільш розгалужену систему та види суб'єктів публічної адміністрації надає В. М. Бевзенко. На думку вченого, публічне управління, на відміну від законодавчої діяльності та судочинства, може здійснюватися не лише органами виконавчої влади, а й іншими суб'єктами, які наділені різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями: Верховна Рада України, її органи; Рахункова палата України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України, Адміністрація Президента України; Рада національної безпеки і оборони, її органи та посадові особи; органи прокуратури; державні органи, які не входять до системи органів виконавчої влади; суб'єкти публічних повноважень з особливим статусом; органи місцевого самоврядування; юридичні особи публічного права, які не мають статусу органа публічної влади (підприємства, установи, організації, фонди публічного права); юридичні особи приватного права; фізичні особи; юридичні особи та колективні суб'єкти, які не наділені статусом юридичної особи; суб'єкти публічних (невладних) повноважень; органи виконавчої влади; інші суб'єкти публічних повноважень [7, с. 122–133].

Наведений В. М. Бевзенком перелік суб'єктів публічної адміністрації свідчить, що публічна влада здійснюється відповідно до Конституції та законів України у різноманітних формах, широким колом уповноважених на те суб'єктів, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління.

Найбільш розгалуженими суб'єктами публічної адміністрації є органи виконавчої влади, визначені постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 442 від 10 вересня 2014 року [11]. З огляду на значну кількість цих органів зазначимо, що такими є: 18 міністерств; 21 державна служба; 10 державних агентств; 5 державних інспекцій; національна поліція; інститут; державне бюро; 2 фонди; 2 комітети; 2 адміністрації; 2 національних агентства.

Суб'єктом реалізації публічної влади виступають й інші державні органи, які не входять до системи органів виконавчої влади, зокрема, такими є органи прокуратури, відповідні фонди тощо. Суб'єктами управлінських відносин є колективні особи, які не наділені статусом юридичної особи, а також широке коло керівників та інших посадових осіб, на яких відповідними нормативними актами покладається виконання окремих обов'язків у сфері управлінських відносин (директори підприємств різних форм власності, ректори навчальних закладів, головні лікарі та інші особи, суб'єкти публічних (невладних) повноважень).

Тобто, реалізація владно-управлінських функцій державного управління залежить від рівня повноважень, що зумовлює вибір форм і методів роботи. При цьому термін «повноваження» має принципове значення. Він визначає правову природу цієї категорії [12, с. 73].

В окремих випадках нормативними актами може бути передбачено залучення приватних осіб до реалізації публічного управління у сфері суспільних відносин. Наприклад, відповідно ст. 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля. Відповідно до Положення, яке затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, громадські інспектори з охорони довкілля: беруть участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства про охорону навколишнього природного середовища, додержання норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів; проводять перевірки і складають протоколи про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища і подають їх органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища та правоохоронним органам для притягнення винних до відповідальності; надають допомогу органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища в діяльності щодо запобігання екологічним правопорушенням [13].

У даному випадку на громадських інспекторів з охорони довкілля покладаються права та обов'язки посадових осіб органів публічного управління.

Висновки. Таким чином, з урахуванням викладених вище міркувань можна дійти висновку, що адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин. Перелік та характеристика суб'єктів публічної адміністрації дає підстави зазначити, що публічне управління в державі здійснюється численною кількістю суб'єктів, їх посадовими та службовими особами. Ними є: органи державної влади (законодавчої, виконавчої, судової); державні органи, які не входять до системи органів виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; юридичні особи публічного права, які не мають статусу органу публічної влади; юридичні особи та колективні суб'єкти (громадські об'єднання), які наділені статусом юридичної особи, а також ті, які не наділені статусом юридичної особи; юридичні особи приватного права; фізичні особи приватного права; суб'єкти публічних (невладних) повноважень.

Залежно від правового статусу суб'єкти публічної адміністрації наділені різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями, окремі із них здійснюють владні управлінські функції на підставі делегованих повноважень, а деякі із них не є постійними учасниками адміністративно-правових відносин.

Список літератури:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2007. – Т. 1. Загальна частина. – 592 с.

2. Зубрицька О. Адміністративна правоздатність як елемент правосуб'єктності індивідуальних суб'єктів адміністративного права / О. Зубрицька // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 3(41). – С. 99–104.
3. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31–32. – Ст. 263.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон Української РСР від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 2004. – 584 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35–36, 37. – Ст. 446.
7. Загальне адміністративне право : підруч. / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін. ; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, 2017. – 568 с.
8. Адміністративне право України: підруч. – 2-ге вид., змін. і доп. / за ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2012. – 528 с.
9. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін.; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ, 2002. – 164 с.
10. Ковбас І. В. Особливості системи органів публічної адміністрації України / І. В. Ковбас, Т. І. Друцул // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2012. – Вип. 628. – С. 104–109.
11. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України № 442 від 10 вересня 2014 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-p>.
12. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування : моногр. / О.П. Світличний. – Донецьк : Державне вид-во «Донбас», 2011. – 410 с.
13. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991– № 41. – Ст. 546.

References:

1. Averianov, V. B. (2007). *Administrativne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: pidruch.: Zahalna chastyna* [Administrative Law of Ukraine]. Kyiv: TOV «Vydavnytstvo «Yurydychna dumka», 592.
2. Zubrytska O. (2015). *Administrativna pravozdatnist yak element pravosubiektnosti indyvidualnykh subiektiv administrativnoho prava* [Administrative legal capacity as element of legal personality of individual administrative legal subjects]. *Bulletin of the National Academy of Prosecution of Ukraine*, 3(41), 99–104.
3. Law of Ukraine of May 15, 2003 «On state registration of legal entities and individuals-entrepreneurs and community groups». *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Supreme Council of Ukraine] (2003), 31–32, 263.

4. Law of Ukrainian SSR of December 7, 1984 «Code of Ukraine on Administrative Offences». Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainskoi RSR [Supreme Council of the Ukrainian SSR] (1984), 51, 1122.
5. Averianov, V. B. (2004). Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: pidruch.: Zahalna chastyna [Administrative Law of Ukraine]. Kyiv: TOV «Vydavnytstvo «Yurydychna dumka», 584.
6. Law of Ukraine of July 6, 2005 «Code of Administrative Procedure of Ukraine». Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy [Supreme Council of Ukraine] (2005), 35–36, 37, 446.
7. Hrytsenko, I. S., Melnyk R.S., Pukhtetska A.A. (2017). Zagalne administratyvne pravo: pidruch.: [General administrative law]. K.: «Yurinkom Inter», 586.
8. Kolomoiets, T.O. (2012). Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative Law of Ukraine]. K.: «Istina», 528.
9. Nyzhnyk, N.R. (2002). Derzhavne upravlinnia v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady [Public administration in Ukraine: organizational and legal principles]. Kyiv: UAPA, 164.
10. Kovbas, I. V., Drutsul, T.I. (2012). Osoblyvosti systemy orhaniv publichnoi administratsii Ukrainy [Features of the system of public administration Ukraine]. Scientific bulletin of Chernivtsi University, 628, 104–109.
11. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of September 10, 2014 «On optimization of system of central executive bodies». Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.
12. Svitlychnyi, O. P. (2011). Administrativni pravovidnosyny u sferi zemelnykh resursiv Ukrainy: problem teorii ta prakty pravozastosuvannya [The administrative relationship in Land Resources of Ukraine: problems of theory and practice of law]. Donetsk: State Publishing House «Donbass», 410.
13. Law of Ukraine of June 25, 1991 «On protection of natural environment ». Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy [Supreme Council of Ukraine] (1991), 41, 546.

СУБЪЕКТ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ: ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

М.С. Рыбак

Аннотация. *Статья посвящена выяснению управленческой деятельности субъектов публичной администрации. Подчеркивается важная роль административного права в регулировании широкого круга общественных отношений. Дается общая характеристика и раскрывается правовой статус субъектов публичной администрации. Решение указанной задачи осуществляется сквозь призму нормативного регулирования и доктринальных подходов.*

Ключевые слова: *административное право, управленческая деятельность, субъекты публичной администрации реформа, правовой статус.*

THE SUBJECTS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION: CONCEPT AND GENERAL CHARACTERISTICS

M. S. Rybak

Annotation. The article is devoted to clarifying management of activity of subjects of public administration. Stresses the important role of administrative law in regulating a wide range of social relations. The General character is tic and reveals the legal status of subjects of public administration. The solution of this problem is through the prism of regulatory and doctrinal approaches.

Key words: administrative law, administrative activity, subject of public administration reform, legal status.

УДК342.951

ОКРЕМІ ПИТАННЯ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

В. В. СЛОНЧАК*,

здобувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет біоресурсів і природокористування
України

Анотація. У статті на основі теоретично-правових джерел висвітлюються окремі питання управління у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Розкрито окремі питання правового регулювання формування органів управління у сфері, що досліджується. Аналізується національне законодавство, що формує підґрунтя для процесу децентралізації влади. Проаналізовано досвід застосування міжнародних схем децентралізації та деконцентрації влади. Запропоновано окремі положення щодо удосконалення законодавства у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Ключові слова: управління, управління у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, децентралізація влади, деконцентрація влади, будівництво.

Актуальність. Основним напрямом здійснення адміністративної реформи в Україні було і залишається створення державного управління нового типу, тобто формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління, а також

* Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент О.С. Яра

© В.В. Слончак, 2017

THE SUBJECTS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION: CONCEPT AND GENERAL CHARACTERISTICS

M. S. Rybak

Annotation. The article is devoted to clarifying management of activity of subjects of public administration. Stresses the important role of administrative law in regulating a wide range of social relations. The General character is tic and reveals the legal status of subjects of public administration. The solution of this problem is through the prism of regulatory and doctrinal approaches.

Key words: administrative law, administrative activity, subject of public administration reform, legal status.

УДК342.951

ОКРЕМІ ПИТАННЯ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

В. В. СЛОНЧАК*,

здобувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет біоресурсів і природокористування
України

Анотація. У статті на основі теоретично-правових джерел висвітлюються окремі питання управління у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Розкрито окремі питання правового регулювання формування органів управління у сфері, що досліджується. Аналізується національне законодавство, що формує підґрунтя для процесу децентралізації влади. Проаналізовано досвід застосування міжнародних схем децентралізації та деконцентрації влади. Запропоновано окремі положення щодо удосконалення законодавства у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Ключові слова: управління, управління у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, децентралізація влади, деконцентрація влади, будівництво.

Актуальність. Основним напрямом здійснення адміністративної реформи в Україні було і залишається створення державного управління нового типу, тобто формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління, а також

* Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент О.С. Яра

© В.В. Слончак, 2017

формування сучасної системи місцевого самоврядування. Проте за роки незалежності України поки не вдалося побудувати достатньо функціональну та несуперечливу систему виконавчої влади, яка б здійснювала державно-управлінські функції та надавала якісні управлінські послуги громадянам. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності. Проблема децентралізації влади на сьогодні є такою, що широко обговорюється в наукових колах, експертами та громадськістю.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Правові та організаційні питання щодо підвищення ефективності роботи органів виконавчої влади з урахуванням положень адміністративної реформи в Україні були предметом досліджень багатьох науковців. Окремі проблемні питання самої адміністративної реформи у нашій державі обирали для дослідження такі вітчизняні вчені: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Битяк, М. Вавринчук, Р. Войтович, В. Кампо, Р. Калюжний, В. Колпаков, В. Копейчиков, В. Кравченко, П. Пацурківський, А. Селіванов, Ю. Шемшученко та багато інших. Проблемами адміністративного реформування, в тому числі децентралізацією та деконцентрацією влади, займалися дослідники різних держав, зокрема: А. Антонов, Д. Бахрах, Ж. Ведель, Д. Елазар, В. Еремян, Ю. Козлов, Н. Глазунова, Ю. Тихомиров, М. Бреннер, Е. Шмідт-Ассман та інші.

Нині в системі державного управління наявна як централізація, так і децентралізація. Саме існування цих основних концепцій територіальної організації влади орієнтує нас на пошук відповіді на питання щодо того, наскільки необхідна децентралізація при вирішенні питань у сфері будівництва, а також, якою має бути міра свободи та відповідальності органів місцевого самоврядування у цій сфері.

Метою цієї статті є дослідження окремих питань правового регулювання управління у сфері державного архітектурно-будівельного контролю і нагляду в умовах децентралізації та розгляд можливості запровадження міжнародного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Сучасна теорія державного та муніципального управління розглядає місцеве управління і місцеве самоуправління крізь призму поняття «децентралізації» та «деконцентрації» державної влади. У загальному вигляді різниця між цими поняттями полягає у наступному: децентралізація – це передача центром окремих владних повноважень місцевим органам влади, а деконцентрація – це передача повноважень

посадовцям, які призначаються з центру, або розподіл влади одного рівня [1, с. 35–37; 2, с. 40].

У зарубіжній літературі здійснюється розмежування між функціональною (відомчою) та територіальною (вертикальною) децентралізацією. Функціональна децентралізація базується на передачі компетенції державним автономним установам та органам, що здійснюють певні функції на території тих чи інших адміністративно-територіальних одиниць. Це, як правило, публічно-правові установи, що діють в англосаксонській та континентальній системі управління.

Історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Останні кілька десятиріч поняття децентралізації є основним в Європі, воно також стало об'єднуючим щодо економічного розвитку регіонів у цій частині світу. Децентралізація як концепція набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, рівні розвитку, культуру й підходи додержавного управління [3, с. 40].

Щодо сфери містобудівної діяльності, то процес децентралізації почав свій «шлях» із розширення кола органів державного архітектурно-будівельного контролю та віднесення до їх кола структурних підрозділів з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад, відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [4].

Проте залишається відкритим питання формування та діяльності таких органів на місцевому рівні. Так при утворенні органу Держархбудконтролю як структурного підрозділу Київської або Севастопольської міськдержадміністрації, керівник органу Держархбудконтролю призначається на посаду та звільняється з посади головою відповідної місцевої держадміністрації за погодженням з Головою Держархбудінспекції, що здійснюється відповідно до Порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій [5], який було скасовано 22 липня 2016 року [6]. Для утворення органу Держархбудконтролю як виконавчого органу сільської, селищної або міської ради керівник органу Держархбудконтролю призначається на посаду та звільняється з посади сільським, селищним або міським головою відповідно. Київська та Севастопольська міськдержадміністрації і виконавчі органи сільських, селищних, міських рад протягом трьох днів після призначення керівника органу Держархбудконтролю інформують про це Держархбудінспекцію. На посаду керівника органу Держархбудконтролю призначається особа з вищою освітою за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста за відповідним напрямом професійного спрямування (будівництво та архітектура або право),

стажем роботи за фахом на службі в органах місцевого самоврядування та/або державній службі на керівних посадах не менш як три роки або на керівних посадах в іншій сфері не менш як п'ять років. Однак відсутність нормативно порядку призначення на відповідні посади та відсилання вирішення цього питання до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [7] не сприяє ефективній діяльності відповідних органів, хоча примірне положення про органи державного архітектурно-будівельного контролю розроблене та затверджене на рівні постанови Кабінету Міністрів України.

Питання удосконалення дозвільної системи у сфері містобудівної діяльності знаходиться на новому етапі розвитку. Оскільки учасники такої діяльності зловживають нині існуючими правилами щодо процедури оформлення початку будівництва та використовують декларацію відповідності матеріально-технічної бази, не керуючись категорією складності. Декларація відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства – це документ, яким суб'єкт господарювання повідомляє державного адміністратора або представника певного дозвільного органу про відповідність своєї матеріально-технічної бази вимогам законодавства. У такий спосіб суб'єкт господарювання набуває права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання документа дозвільного характеру.

У першому читанні прийнято Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності [8], який пропонує об'єкти третьої та четвертої категорій складності об'єднати в середній клас наслідків, які будуть будуватися тільки з отриманням дозволу на будівництво.

Управління у сфері містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю у рамках децентралізаційних процесів здійснюється виконавчим органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад шляхом: надання (отримання, реєстрації), повернення (відмови у видачі) чи анулювання (скасування реєстрації) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; а виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних рад – щодо об'єктів I, II, III категорій складності, розташованих у межах відповідних населених пунктів (ч. 1, п. 7 ст. 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»; виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю міських рад – щодо об'єктів I, II, III, IV категорій складності, розташованих в межах відповідних міст [9].

Звертає на себе увагу положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10], який містить норми щодо встановлення повноважень виконавчих органів сільських селищних та міських рад, в тому числі і у сфері будівництва. Зокрема, вони наділені правами надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-

будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Очевидним є звуження управлінських прав у сфері містобудівної діяльності й архітектурно-будівельного контролю виконавчих органів сільських селищних та міських рад у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Ще одним нормативно-правовим актом, що визначає зміст управління у сфері архітектурно-будівельного контролю виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, є Примірне положення про органи державного архітектурно-будівельного контролю (далі – Положення) [11]. Згідно з п. 3, 4 Положення основним завданням органу Держархбудконтролю є здійснення відповідно до закону державного архітектурно-будівельного контролю, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у сфері містобудівної діяльності, а серед його завдань є: надання, отримання, реєстрування, повернення документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, відмова у видачі таких документів, анулювання їх, скасування їх реєстрації; прийняття в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти (видає сертифікати, реєструє декларації про готовність об'єкта до експлуатації та повертає такі декларації на доопрацювання для усунення виявлених недоліків).

Висновки. Таким чином, необхідно в рамках відповідних реформ, в тому числі і щодо децентралізації влади, проводити роботу з узгодження норм та розробки механізмів їх реалізації. Слід до завершення здійснення заходів з утворення органів державного архітектурно-будівельного контролю в Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях та сільських, селищних, міських радах або визначення структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, на які покладаються повноваження, визначені Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», «однозначно» окреслити зміст управління у сфері містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю у нормативно-правових актах, що містять відповідні норми права. Підвищення рівня державного управління у будівельній галузі повинно базуватися на принципі солідарної відповідальності місцевої та центральної влади, що буде забезпечене принципом фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. На ефективність функціонування місцевої системи управління впливає зв'язок децентралізації та деконцентрації влади, співвідношення функцій і компетенцій у сфері будівництва.

Список літератури:

1. Черкасов А. И. Сравнительное местное самоуправление: Теория и практика / А. И. Черкасов ; Институт государства и права РАН. – М. : ИНФРА-М, 1998. -160 с.

2. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ) : учеб. пособ. для вузов / под ред. д.ю.н., профессора В.В. Еремяна. – М. : Академический проект; Фонд «Мир», 2005. – 752 с.

3. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади / П. Моргос // Економічний часопис – XXI. – 2006. – № 5–6.

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства від 9 квітня 2015 р. № 320-VIII / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/320-19>

5. Про затвердження Порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 1999 р. № 1374 / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1374-99-%D0%BF>

6. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України 22 липня 2016 р. № 465 / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/465-2016-%D0%BF>.

7. Про службу в органах місцевого самоврядування від 7 червня 2001 р. № 2493-III / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

8. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59319

9. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page2>

11. Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю : постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 671 / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/671-2015-%D0%BF>

References:

1. Cherkasov. A. I. Sravnitelnoye mestnoye samoupravleniye: Teoriya i praktika / Institut gosudarstva i prava RAN. – М. : INFRA-M.1998. – 160 s.

2. Munitsipalnoye pravo zarubezhnykh stran (sravnitelno-pravovoyanaliz): Uchebnoye posobiye dlya vuzov // pod red. d.yu.n. professora V.V. Eremyana. М.: Akademicheskij proyekt; Fond «Mir». 2005. – 752 s.

3. Morhos P. Protses detsentralizatsii: deiaki osnovni kontseptsii rozpodilu povnovazhen mizh derzhavnym, rehionalnym ta mistsevym rivniamy vlady/ P. Morhos // Ekonomichnyi chasopys – Kh Khl. – 2006. – № 5–6.

4. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo detsentralizatsii povnovazhen u sferi arkhitekturno-budivelnoho kontroliu ta udoskonalennia mistobudivnoho zakonodavstva vid 9 kvitnia 2015 № 320-VIII [Elektronnyi resurs] / Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakonodavstvo – Rezhym dostupu: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/320-19>

5. Pro zatverdzhennia Poriadku pryznachennia na posady ta zvilnennia z posad kerivnykiv upravlin, viddiliv, inshykh strukturnykh pidrozdiliv mistsevykh derzhavnykh administratsii : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29 lypnia 1999 r. № 1374 / Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakonodavstvo : [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1374-99-%D0%BF>

6. Pro vnesennia zmin ta vyznannia takymy, shcho vtratyly chynnist, deiakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy 22 lypnia 2016 r. № 465 / Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakonodavstvo : [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/465-2016-%D0%BF>.

7. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia vid 7 chervnia .2001 № 2493-III / Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakonodavstvo : [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

8. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo udoskonalennia mistobudivnoi diialnosti / Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakonodavstvo : [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59319

9. Pro rehuliuвання mistobudivnoi diialnosti : Zakon Ukrainy vid 17 liutoho 2011 № 3038-VI / Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakonodavstvo : [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

10. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR / Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakonodavstvo : [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page2>

11. Deiaki pytannia diialnosti orhaniv derzhavnoho arkhitekturno-budivelnoho kontroliu : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 19 serpnia 2015 r. № 671 / Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakonodavstvo : [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/671-2015-%D0%BF>.

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО АРХИТЕКТУРНО-СТРОИТЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

В. В. Слончак

***Аннотация.** В статье на основании теоретико-правовых источников исследуются отдельные вопросы управления в сфере государственного архитектурно-строительного контроля и надзора. Освещены отдельные вопросы правового регулирования формирования*

органов управления в сфере нашего исследования. Анализируется национальное законодательство, которое формирует основу для процесса децентрализации власти. Проанализирован опыт применения международных схем децентрализации и деконцентрации власти. Предложено отдельные положения по совершенствованию законодательства в сфере государственного архитектурно-строительного контроля и надзора.

Ключевые слова: управление, управление в сфере государственного архитектурно-строительного контроля и надзора, децентрализация власти, деконцентрация власти, строительство.

SEPARATE QUESTIONS OF MANAGEMENT IN THE SPHERE OF STATE ARCHITECTURAL AND CONSTRUCTION CONTROL AND SUPERVISION IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

V. Slonchak

Abstract. *In the article, on the basis of theoretical and legal sources, separate issues of management in the sphere of state architectural and construction control and supervision. Was disclosed the features of the legal regulation of the formation of management bodies in the field of research. Analyses national normative-legal acts which are a basis for the process of decentralization of power. Was analyzed the application of International schemes of decentralization and deconcentration of power. Was proposed separate provisions for the improvement of legislation in the sphere of state architectural and construction control and supervision.*

Key words: *management, management in the sphere of state architectural and construction control and supervision, decentralization of power, deconcentration of power, construction.*

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 343.2

ДО ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ НЕЗАКОННИХ АЗАРТНИХ ІГОР

С. С. КОВАЛЬОВА, старший викладач кафедри адміністративного
та фінансового права

**Національний університет біоресурсів і природокористування
України**

E-mail: kovalyeva@gmail.com

Анотація. Актуальність кримінально-правового дослідження злочинів у сфері незаконних азартних ігор обумовлена тим фактом, що лише трохи більше 1 % порушених в Україні кримінальних проваджень за такі правопорушення були спрямовані до суду з обвинувальними актами.

Метою роботи є визначення сучасного стану чинного кримінального законодавства щодо кваліфікації злочинів у сфері незаконного грального бізнесу та розробка пропозицій щодо його удосконалення

У статті розглянуто питання кримінально-правової характеристики незаконних азартних ігор. Проведено аналіз та визначено найбільш поширені види підприємницької діяльності у сфері незаконного грального бізнесу. Здійснено огляд норм кримінального законодавства окремих зарубіжних країн, що стосуються протидії незаконним азартним іграм.

Досліджено окремі аспекти суб'єктивної та об'єктивної сторін складу злочину зайняття гральним бізнесом. Розглянуто особливості участі окремих суб'єктів в організації та провадженні незаконних азартних ігор.

Пропонується доповнити ст. 203-2 Кримінального кодексу України положеннями про кримінальну відповідальність за зайняття гральним бізнесом за попередньою змовою групою осіб, у складі організованої групи чи злочинної організації, а також за втягнення неповнолітніх до участі в незаконних азартних іграх.

Ключові слова: азартні ігри, злочин, гральний бізнес, грошові кошти, легалізація, суб'єкт злочину, види підприємницької діяльності у сфері незаконного грального бізнесу.

Актуальність роботи обумовлена відсутністю в Україні чіткої системи правових норм з регулювання грального бізнесу, що впливає на формування тіньового сектора економіки, створює необмежені

можливості для вчинення шахрайств, легалізації брудних коштів, ухилення від оподаткування, підриває моральні засади суспільства, сприяє поширенню небезпечних психічних хвороб (ігроманії).

В Україні незаконний гральний бізнес є другим за питомою вагою в структурі зафіксованих злочинів у сфері господарської діяльності. За даними Генеральної прокуратури України, упродовж 2013–2016 рр. щорічно виявлялося трохи більше 1 тис. цих кримінальних правопорушень [1]. За даними експертів Офісу з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України (далі – ОФЕА), доходи операторів грального бізнесу в нашій країні сягають майже мільярда євро. Що важливо, при цьому відбувається різке падіння податкових надходжень до бюджету України. Так, якщо в 2014 р. вони становили 30 млн євро, то у 2015 р. – лише 0,2 млн євро [2, с. 10].

Щодо наявності такого явища, як ігроманія, то за оцінками фахівців, станом на початок 2017 р. постійними клієнтами грального бізнесу були близько 28 % українського населення.

З метою врегулювання цього бізнесу 15 травня 2009 р. було прийнято Закон України (далі – ЗУ) «Про заборону грального бізнесу в Україні», згідно з яким на території нашої держави заборонялися гральний бізнес та участь в азартних іграх. Зважаючи на значний розмір збитків, завданих державі, та правову незахищеність громадянського суспільства, було запроваджено кримінальну відповідальність за організацію та проведення азартних ігор.

З огляду на вітчизняний та зарубіжний досвід, нагальні потреби сучасності щодо необхідності посилення правового захисту господарської діяльності та суспільної моральності, забезпечення реалізації положень чинного законодавства України у сфері грального бізнесу, здійснення кримінально-правового дослідження незаконних азартних ігор уявляється актуальним, важливим і своєчасним.

Метою дослідження є визначення сучасного стану чинного кримінального законодавства щодо кваліфікації злочинів у сфері незаконного грального бізнесу та пропозицій щодо його удосконалення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Наукову розробку злочинів у сфері господарської діяльності з позиції кримінального права здійснювало досить широке коло вчених: П.П. Андрушко, М.О. Бондаренко, Н.О. Гуторова, О.І. Гуров, О.М. Джу́жа, В.Т. Дзюба, М.Й. Коржанський, В.І. Курило, В.О. Навроцький, Л.О. Панькова, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко та ін. Натомість у їх працях відсутні чіткі обґрунтування щодо віднесення відповідних дій, пов'язаних із незаконними азартними іграми, до цієї групи злочинів. Одні науковці, зокрема, О.І. Гуров, розглядають азартні ігри як пріоритетний напрям діяльності організованих злочинних груп, інші, зокрема, М.О. Бондаренко та В.Т. Дзюба – як різновид злочинів проти громадського порядку та громадської безпеки.

Виклад основного матеріалу. Проведеним нами дослідженням історії формування правової бази з питань регулювання грального бізнесу було встановлено, що до 2009 р. в Україні не існувало спеціалізованого

законодавства, яке б регулювало цю сферу. Вона регламентувалася різними нормативно-правовими актами, що стосувалися окремих сторін діяльності з організації та проведення азартних ігор: оподаткування – Податковим кодексом України, ліцензування та патентування – ЗУ «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» та ЗУ «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності», корисливі правопорушення – відповідно, адміністративним та кримінальним кодексами.

Законом України «Про заборону грального бізнесу в Україні» від 15 травня 2009 р. заборонено діяльність, пов'язану з організацією, проведенням та наданням можливості доступу до азартних ігор у казино, на гральних автоматах, комп'ютерних симуляторах, у букмекерських конторах, в інтерактивних закладах, в електронному (віртуальному) казино [3]. На його виконання, чинний Кримінальний Кодекс України у 2010 р. було доповнено ст. 203-2 Зайняття гральним бізнесом, яка передбачала кримінальну відповідальність за зайняття гральним бізнесом. Як свідчить статистика, серед злочинів у сфері господарської діяльності злочини у сфері грального бізнесу мають найнижчий показник за кількістю справ, за якими провадження були направлені до суду з обвинувальним актом, а саме – 1,3 % від порушених кримінальних проваджень за ст. 203-2 [1].

Це є наслідком проблеми правової ідентифікації злочинів у сфері ігрового бізнесу, особливостей та різноманітності способів, за допомогою яких вони реалізуються, а також їх відмінностей один від одного.

З метою встановлення найбільш розповсюджених видів господарської діяльності з провадження грального бізнесу в Україні нами було проведено аналіз кількості суб'єктів підприємництва за видами виданих їм Міністерством фінансів України ліцензій, до моменту вступу в дію Закону України від 15 травня 2009 р. (№ 1334-VI) «Про заборону грального бізнесу в Україні» [3]. Дані цього дослідження подано в табл. 1.

За даними проведеного нами аналізу найпоширенішим «офіційно» дозволеним видом грального бізнесу була організація та проведення азартних ігор на гральних автоматах – 66 % виданих Мінфіном України ліцензій. Ці висновки підтверджуються і результатами дослідження структури ігрового ринку, проведеного В. Мазярчуком та П. Пірникозою, згідно з якими ігровий бізнес на основі використання ігрових автоматів становив 73 % загального обсягу доходів, букмекерська діяльність – 16 %, лотерейний ринок – 7 %, казино – 4 % [2, ст. 8].

За ст. 203-2 КК України кримінальна відповідальність настає лише за організацію грального бізнесу, що характеризується:

а) певним, заздалегідь облаштованим, місцем проведення азартної гри: казино, букмекерські контори, зали гральних автоматів, інтерактивні заклади тощо;

б) певним засобом організації азартної гри – на гральних автоматах, комп'ютерних симуляторах, в електронному (віртуальному) казино незалежно від місця розташування сервера [5].

1. Розподіл суб'єктів підприємництва гравального бізнесу за видами господарської діяльності *

№ п/п	Види господарської діяльності та їх поєднання	Кількість суб'єктів підприємництва
1.	Діяльність з організації та проведення азартних ігор на гравальних автоматах	136
2.	Діяльність з організації та проведення азартних ігор у казино	51
3.	Букмекерська діяльність	8
4.	Діяльність з організації та проведення азартних ігор на гравальних автоматах, діяльність та проведення азартних ігор у казино	5
5.	Букмекерська діяльність, діяльність з організації та проведення азартних ігор в електронному (віртуальному казино)	4
6.	Діяльність з організації та проведення азартних ігор на гравальних автоматах, букмекерська діяльність	1
Всього суб'єктів підприємництва		205

* За даними Міністерства фінансів України

Досліджуючи об'єктивну сторону складу злочину, передбаченого ст. 203-2 КК України та поняття «гравального бізнесу», визначену законодавцем як діяльність, пов'язану з організацією, проведенням та наданням платного доступу до азартних ігор у казино, на гравальних автоматах, комп'ютерних симуляторах, у букмекерських конторах, в інтерактивних закладах, в електронному (віртуальному) казино незалежно від місця розташування сервера, ми дійшли висновку, що об'єктивна сторона цього злочину полягає у вчиненні хоча б одного із таких трьох діянь: організації азартних ігор, їх проведення, надання можливості доступу до таких ігор.

Проте ЗУ «Про заборону гравального бізнесу в Україні» (п. 4 ч. 1 ст. 1) визначено зміст лише перших двох із наведених злочинних дій, як діяльність організаторів азартних ігор, що спрямована на створення умов для здійснення азартних ігор, їх проведення та видачі виграшів (призів) учасникам азартних ігор. Діяння «надання можливості доступу незаконних азартних ігор» нині кримінальним законодавством не визначено.

Ознаками суб'єктивної сторони цього злочину є:

а) прямий умисел, що характеризується усвідомленням винною особою заборони господарської діяльності, яку вона здійснює;

б) мета – отримання прибутку.

Суб'єктом злочину, відповідно до положень п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону, є організатори азартних ігор, фізичні та юридичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, що здійснюють діяльність з організації і проведення азартних ігор з метою отримання прибутку.

Аналіз судової практики показав, що існує два підходи до визначення суб'єкта злочину «зайняття гральним бізнесом». Закон України «Про заборону грального бізнесу в Україні» визначає, що організаторами азартних ігор є фізичні та юридичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності. Логічно, що при такому підході суб'єктом цього злочину не мають визнаватися фізичні особи, які не є суб'єктами підприємницької діяльності. Так, С.-ким міськрайонним судом Дніпропетровської області у 2014 р. розглянуто кримінальне провадження стосовно обвинуваченого З. та ухвалено виправдувальний вирок з тих підстав, що обвинувачений З. відповідно до вимог Закону не є суб'єктом злочину, передбаченого ч. 1 ст. 203-2 КК, оскільки він ніде не працює, не є суб'єктом підприємницької діяльності, ніде не зареєстрований, як суб'єкт підприємницької діяльності.

Іншим підходом до вирішення питання щодо суб'єкта злочину, передбаченого ст. 203-2 КК, є той, відповідно до якого суб'єктом злочину визнається не лише фізична особа – суб'єкт підприємницької діяльності, а будь-яка фізична особа, яка відповідає вимогам, передбаченим ст. 18 КК та яка вчинила відповідний злочин. На наш погляд, така позиція є більш обґрунтованою.

Аналіз видів діяльності грального бізнесу (табл. 1) дав змогу зробити висновок, що організація окремих їх видів потребує залучення значної кількості осіб певної кваліфікації та належного матеріального забезпечення. Це стосується організації казино, букмекерських контор, великих ігрових залів тощо.

Організація та забезпечення діяльності незаконного грального бізнесу, як специфічного виду підприємництва, об'єктивно потребує попередньої домовленості про спільну діяльність, дій за єдиним планом, розподілу функцій учасників, керівництва та координації діяльності у здійсненні забороненого законом бізнесу. Разом із тим ст. 203-2 ККУ не передбачає наявності кваліфікуючих ознак.

Тому ми вважаємо, що ст. 203-2 ККУ має бути доповнена ч. 3, яка б містила кримінальну відповідальність за зайняття гральним бізнесом за попередньою змовою групою осіб, у складі організованої групи чи злочинної організації, а також за втягнення до участі неповнолітніх.

Слід зауважити, що між організаторами грального бізнесу та гравцями є ще одна ланка осіб, діяння яких не містять ознак організаторства, але разом із тим забезпечують діяльність незаконного грального бізнесу, організованого іншими особами. Це – менеджери гральних залів, продавці, охоронці, касири, оператори, круп'є, обслуговуючий персонал з підтримки програмного та технічного забезпечення. На нашу думку, це створює проблему щодо кримінально-правової оцінки діянь осіб, які не були організаторами грального бізнесу.

Для забезпечення правильної кваліфікації діянь таких осіб необхідно дослідити ознаки суб'єктивної сторони конкретного діяння. На наш погляд, визначальним для правильної кваліфікації є факт усвідомлення винною особою її участі у забезпеченні забороненого

законом виду господарської діяльності. А отже, правові наслідки діяння особи, яка усвідомлювала факт участі в забороненій діяльності та особи, яка цього не усвідомлювала і не могла усвідомлювати, мають бути різними.

Особа потерпілого – це особа, яка бере участь в азартній грі, але не визнається суб'єктом злочину, передбаченого ст. 203-2 КК України, за умови, що гравець водночас не належить до числа тих, хто займається гральним бізнесом [4]. Слід зазначити, що характеризуючою ознакою особи потерпілого є те, що дана особа не взяла до уваги передбачену законом заборону участі в азартних іграх (ст. 2 ЗУ «Про заборону грального бізнесу в Україні»).

Особливість потерпілого від грального бізнесу полягає в тому, що він є одночасно і учасником цього злочину. Стаття 2 ЗУ «Про заборону грального бізнесу в Україні», поряд із заборonoю організації незаконного грального бізнесу, також забороняє і участь у ньому. Проте в Кримінальному кодексі України не передбачена відповідальність за участь у законом забороненому бізнесі. На нашу думку, необхідно усунути прогалину щодо визначення відповідальності учасника азартних ігор за умови заборони цієї діяльності.

Слід зазначити, що при провадженні окремих видів азартних ігор у їх організатора є технічна можливість наперед заблокувати ймовірність виграшу. Тому вважаємо, що за умови заздалегідь технічно запрограмованого програшу гравця, коли отримання гравцем виграшу (призу) гарантовано не залежить від випадковості, учинене має кваліфікуватись як заволодіння чужим майном шляхом обману, тобто шахрайство, за ст. 190 КК України.

Якщо зайняття гральним бізнесом маскується під організацію та проведення лотерей і супроводжується підробленням білетів державної лотереї, такі дії можна кваліфікувати за сукупністю злочинів – за ст. ст. 203-2 та 199 КК України.

Аналіз норм кримінального законодавства зарубіжних країн, які стосуються протидії незаконним азартним іграм, засвідчив, що в цих країнах до вирішення цієї проблеми існують різні підходи. Європейські кримінальні кодекси та кримінальні закони Ізраїлю і США містять розгалужену систему норм, спрямованих на протидію незаконним азартним іграм. Законодавство таких країн містить як дозволені, так і заборонені азартні ігри та передбачає кримінальну відповідальність за порушення ліцензійних умов ведення грального бізнесу та незаконні азартні ігри. За загальноприйнятою міжнародною практикою однією з таких умов є недопущення неповнолітніх до участі в азартних іграх під загрозою позбавлення ліцензії. У значній кількості країн, наприклад Норвегія, Данія, Ізраїль тощо, передбачено загальну заборону на азартні ігри для всього населення під загрозою кримінального покарання. Будь-яка участь у азартних іграх в даних країнах в цілому є протизаконною [4, с. 99].

Вищевикладене дало змогу зробити наступні **ВИСНОВКИ**.

Положення чинного кримінального законодавства характеризуються певною суперечністю та неповнотою при визначенні видів злочинних діянь, що охоплюються заборонаю організації грального бізнесу.

Встановлено, що така ознака суб'єкта злочину, як зайняття підприємницькою діяльністю, не є визначальною при притягненні до кримінальної відповідальності за ст. 203-2 КК України. Більш обґрунтованою, на наш погляд, є позиція, відповідно до якої суб'єктом злочину, передбаченого ст. 203-2 КК, визнається особа, що є організатором зайняття гральним бізнесом та фактично відповідає вимогам, передбаченим ст. 18 ККУ.

Обґрунтовано, що особливістю потерпілого від грального бізнесу полягає в тому, що він є одночасно і учасником цього злочину, оскільки чинним законодавством заборонена участь у азартних іграх. За таких обставин вважаємо за необхідне передбачити кримінальну відповідальність за участь осіб у азартних іграх, за умови встановлення факту усвідомлення ними участі в забороненій законом діяльності.

Пропонується доповнити ст. 203-2 ККУ ч. 3, яка б містила кримінальну відповідальність за зайняття гральним бізнесом за попередньою змовою групою осіб, у складі організованої групи чи злочинної організації.

Також вважаємо доцільним доповнення ст. 203-2 ККУ положенням про кримінальну відповідальність осіб за втягнення неповнолітніх до участі в незаконних азартних іграх.

Список літератури:

1. Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування за 2016 р. : Звіт Генеральної прокуратури України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=110381&libid=100820#
2. Мазярчук В. Економічні аспекти легалізації грального бізнесу в Україні / В. Мазярчук, П. Пірнікоза П. // Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. – 2016. – 24 с. : [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://feao.org.ua>
3. Про заборону грального бізнесу в Україні : Закон України від 15 травня 2012 р. № 1334-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – С. 536.
4. Семчук Н. О. Кримінальна відповідальність за незаконні азартні ігри в Україні та за кордоном / Н. О. Семчук // Вісник Академії адвокатури України. – 2012. – № 23. – С. 96–100.
5. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за заг. ред. О. М. Джужі, А. В. Савченка, В. В. Чернєя. – К. : Юрінком Інтер, 2016. – С. 523.
6. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

Refereces

1. Pro zareyestrovani kryriminalni pravoporushennya ta rezultaty yix dosudovogo rozsliduvannya za 2016 r. : Zvit General'noyi prokuratury` Ukrayiny [On registered criminal offenses and the results of the pre-trial investigation in 2016:

Report of the Prosecutor General Ukraine. Available at: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=110381&libid=100820#

2. Mazyarchuk V., Pirnykoza P. (2016). Ekonomichni aspekty legalizaciy igralnogo biznesu v Ukrayini [Economic aspects of the legalization of gambling business in Ukraine]. Kiev: Ofis z finansovogo ta ekonomichnogo analizu u Verhovnij Radi Ukrayiny`. Available at: <http://feao.org.ua>

3. Pro zaboronu gralnogo biznesu v Ukrayini Zakon Ukrayiny` vid 15 travnya 2012 r. № 1334-VI [About a gambling ban in Ukraine: Law of Ukraine of 15 may 2012 № 1334-VI] . Kiev: Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukrayiny, 2009, 38, 536.

4. Semchuk N. O. (2012). Kryminalna vidpovidalnist` za nezakonni azartni igry` v Ukrayini ta za kordonom [Criminal liability for illegal gambling in Ukraine and abroad] . Kiev: Visnyk Akademiyi advokatury` Ukrayiny, 2012, 23, 96–100.

5. Dzhuzha O.M., Savchenko A.V., Chernyej V.V. ed. (2016). Naukovo-praktychnyj komentar Kryminalnogo kodeksu Ukrayiny [Scientific and practical commentary of the Criminal code of Ukraine]. – Kiev: Yurinkom Inter, 2016, 523.

6. Kryminalnyj kodeks Ukrayiny [The Criminal Code of Ukraine]. Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukrayiny` (VVR), 2001, 25–26, 131.

К ВОПРОСУ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ХАРАКТЕРИСТИКИ НЕЗАКОННЫХ АЗАРТНЫХ ИГР

С.С. Ковалева

Аннотация. Актуальность уголовно-правового исследования преступлений в сфере незаконных азартных игр обусловлена тем фактом, что лишь немногим более 1 % возбужденных в Украине уголовных производств за такие правонарушения были направлены в суд с обвинительными актами.

Целью работы является определение современного состояния действующего уголовного законодательства по квалификации преступлений в сфере незаконного игорного бизнеса и разработка предложений по его усовершенствованию.

В статье рассмотрены вопросы уголовно-правовой характеристики незаконных азартных игр. Проведен анализ и определены наиболее распространенные виды предпринимательской деятельности в сфере незаконного игорного бизнеса. Осуществлен обзор норм уголовного законодательства отдельных зарубежных стран, касающихся противодействия незаконным азартным играм.

Исследованы отдельные аспекты субъективной и объективной сторон состава преступления занятие игорным бизнесом. Рассмотрены особенности участия отдельных субъектов в организации и проведении незаконных азартных игр.

Предлагается дополнить ст. 203-2 Уголовного кодекса Украины положениями об уголовной ответственности за занятие игорным бизнесом по предварительному сговору группой лиц, в составе организованной группы или преступной организации, а также за вовлечение несовершеннолетних к участию в незаконных азартных играх.

Ключевые слова: азартные игры, преступление, игорный бизнес, денежные средства, легализация, субъект преступления, виды предпринимательской деятельности в сфере незаконного игорного бизнеса.

ON THE QUESTION OF CRIMINAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF ILLEGAL GAMBLING GAMES

S. Kovalyeva

Abstract. *Relevance of the criminally-legal research of crimes in illegal gambling due to the fact that only slightly more than 1% in Ukraine raised criminal proceedings for such offenses were sent to the court with accusatory acts.*

The purpose of this study is to determine the current state of the current criminal law for the qualification of crimes in illegal gambling and proposals for its improvement.

Questions of the criminal legal character of illegal gambling were studied in the article. The most common types of business activities in illegal gambling were analyzed and identified. The criminal laws relating to combating illegal gambling of certain foreign countries were examined. It was studied some issues of subjective and objective aspects of the crime therein gambling.

It is proposed to supplement Art. 203-2 of the Criminal Code of Ukraine provisions on criminal responsibility for gambling occupation by prior agreement by a group of people in an organized group or criminal organization, as well as the involvement of minors to participate in illegal gambling.

Key words: *gambling, crime, gambling business, money, legalization, subject of crime, types of activity in the sphere of illegal gambling*

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

UDC 34: 006.35 (4): 504.4.064

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF PRINCIPLES OF THE WATER FRAMEWORK DIRECTIVE TO THE UKRAINIAN LEGISLATION

I. GYRENKO, Doctor of Science of Law, professor of the Department of International Law and Comparative Law of the *National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine*,
inna.kurylo@gmail.com

L. GOLOVKO, PhD., associate professor of the Department of International Law and Comparative Law of the *National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine*
ludagol10@mail.ru

Abstract. *Comparative legal analysis of the legislation of the European Union and Ukraine in the field of protection and water management was carried out. Basic principles, mechanisms and problematic aspects of implementation of the EU Water Framework Directive into the legislation of Ukraine were studied.*

Key words: *legislation, the EU, the Water Framework Directive, implementation, protection of water resources.*

Modern water management and environmental problems have not only national, but also international significance, became one of the main factors of national security of Ukraine. Environmentally unbalanced economic activities that use significant water resources for the needs of the production sector and cause water pollution, artificial alteration of natural regime of water objects led to degradation processes that began to prevail over self-renewable and self-cleaning ability of water systems. Introduction of provisions of the Water Framework Directive in Ukraine can make the management of water resources more efficient and to achieve «good water status» for all water.

The main purpose of this article is to analyze provisions of the EU Water Framework Directive and problematic aspects of its implementation into the legislation of Ukraine.

Ukrainian scientists such as A. Andursevych, V. Vovk, S. Kravchenko, N. Malysheva, M. Mykiyevych, Y. Shemshuchenko and others made a comparative legal analysis of the environmental policy of the European Union and Ukraine. But problems of implementation of the EU Water Framework Directive to the Ukrainian legislation were not investigated.

According to the Action plan for the implementation of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union and

the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, State Water Resources Agency of Ukraine is responsible for implementation of the Directive № 2006/60/EC. The Water Framework Directive is a systemic document which solves a number of tasks in the field of water resources management in order to ensure «good» ecological status of each water object. The purpose of this Directive is to establish a framework for the protection of inland surface waters, transitional waters, coastal waters and groundwater [1]. As in Ukraine, for water resources management is used basin approach. The basic structural unit in respect of which environmental goals are established is the «water body».

Ukrainian legislation in the sphere of water relations is also characterized by the presence of a codified legal act, namely the Water Code of Ukraine, which is one of the key documents in this area. In addition a number of national programs in water sector were adopted: National Program of Environmental Rehabilitation of the Dnieper River Basin and Improvement of the Quality of Drinking Water, approved by the Decision of the Verkhovna Rada of Ukraine, dated 27.02.1997, 123/97-VR; Protocol on Water and Health, Ratified by the Law of Ukraine, dated 09.07.2003 № 1066; The Law of Ukraine on the Strategy of National Environmental Policy until 2020.

Ukraine's legislation partly complies with the Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. The main bodies responsible for the implementation of water policy in Ukraine are Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine and State Water Resources Agency of Ukraine. One of the crucial principles in this area – the principle of river basin management is enshrined in the Water Code of Ukraine and some other legislative acts. Water Code of Ukraine states that management of water resources should be based on the basin principle, but there is no clear strategy for implementation of this principle in the form of a plan with defined deadlines.

Ukraine is actively involved in the implementation of the basin principle in the process of cooperation with other states in the region. Law of Ukraine «On Fundamentals (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine till 2020» of 21 December 2010 № 2818-VI foresees reforming of public administration in the field of protection and rational use of water by implementation of integrated water management on basin principle by 2015. In the plans of the Cabinet of Ministers of Ukraine is preparation of the draft Law of Ukraine on amendments to the Water Code of Ukraine within 10 years after the entry into force of the Association Agreement Council for Adaptation of Ukraine to the EU legislation. The bodies responsible for the elaboration of the amendments are Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine and State Water Resources Agency of Ukraine.

In Ukraine the transition from the administrative-territorial to basin water management needs improvement of legislation primarily in terms of establishment of law aimed at practical implementation of integrated water management by basin principle, such as the definition of key terms [2, p. 486], hydrographic and water

management division of the territory of Ukraine, credentials of the state administration and local government and so on [3, p. 258].

In the Water Framework Directive a thorough description of the monitoring of water resources that should be done is also given [4, p. 259]. Ukrainian Water Code does not prescribe how the process should be carried out [5, p. 12]. Thus, Ukraine should improve legislative regulation of water monitoring on the model of the European Union [6, p. 84]. At the same time the main problem of implementation of the principles of the Water Framework Directive in Ukraine – is the need of transition to European principles of water management, which should involve not just changes to the legislation of Ukraine, but also requires a change of methods of water management and monitoring of water quality [1]. In contrast to the current System of monitoring of water resources in Ukraine, the Water Framework Directive applies the principle of multi-level monitoring which varies significantly by objectives and includes surveillance, operational and research investigative monitoring [7, p. 8].

The main reason for failure to comply with primary environmental protection measures is the underfunding of budget programs. Thus, in 2012 – 2014 years, when needed funds for environmental measures under the state target programs were in the amount of 1,384,3 million UAH, in the state budget expenditures in the amount of 634 million UAH were envisaged, and in fact 366.1 million UAH, i.e. 26 % of the needs were highlighted [8].

Another significant problem in Ukraine is that the system of river financing is imperfect: the funds obtained from water users and polluters at the local level are accumulated in the center and minimum resources are returned to the basin departments, which reduces their financial possibilities.

Conclusions. Ukraine's legislation partly complies with the Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. At the same time in Ukraine the following measures should be taken in order to adapt Ukrainian legislation to the Water Framework Directive: inclusion in the Water Code of Ukraine provisions on river basin management plans which should comply with article 11 of the Directive; development of river basin management plans; development of the system of water-related issues monitoring; development and fixing in the legal framework assessment criteria of the river basin; adoption and implementation of provisions of the EU Water Framework Directive concerning public information and consultation. Perspective area of future research is to develop mechanisms for implementation of the EU Water Framework Directive in practice.

References:

1. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, OJ L 327, 22.12.2000, p. 1–73.
2. Funta R. Europe and European law / R. Funta, L. Golovko, F. Jurish. – Bratislava: IRIS, 2016 – 509 p.

3. Ladychenko V. US Safe Drinking Water Act / V. Ladychenko, L. Golovko // Scientific Bulletin of National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine: Series "Law". – 2015. – Issue 218. – P. 258–261.

4. Zerkalov D. (2012) Environmental safety and environment / D. Zerkalov. – Kiev: Osnova, 2012. – 514 p.

5. Voloshkina A. The issue ecological safety of surface water / A. Voloshkina. – Kiev: The Institute of National Security, 2007. – 139 p.

6. Riabec K. On the issue of organizational and legal support of water quality / K. Riabec // Legal science. – 2011. – № 6. – P. 84-90.

7. Golovko L. The Challenges of Introduction of Provisions of the Water Framework Directive in Ukraine / L. Golovko // EU Law Journal. – 2016. – № 2. – P. 6 – 9.

8. Stadnyk M. Reforming the system of water resources management in Ukraine [Electronic resource]. – Access mode: <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/11417/1/Stadnik.pdf>

ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ВОДНОЇ РАМКОВОЇ ДИРЕКТИВИ ЄС У ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

І.В. Гиренко, Л.О. Головко

Анотація. Здійснено порівняльно-правовий аналіз законодавства Європейського Союзу та України у сфері захисту й управління водними ресурсами. Досліджено основні засади, механізми та проблемні моменти імплементації Водної Рамкової Директиви ЄС у законодавство України.

Ключові слова: законодавство, ЄС, Водна Рамкова Директива, імплементація, захист водних ресурсів.

ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ПРИНЦИПОВ ВОДНОЙ РАМОЧНОЙ ДИРЕКТИВЫ ЕС В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОСТЬ УКРАИНЫ

И.В. Гиренко, Л.А. Головко

Аннотация. Осуществлен сравнительно-правовой анализ законодательства Европейского Союза и Украины в сфере защиты и управления водными ресурсами. Исследованы основные принципы, механизмы и проблемные моменты имплементации Водной Рамочной Директивы ЕС в законодательство Украины.

Ключевые слова: законодательство, ЕС, Водная Рамочная Директива, имплементация, защита водных ресурсов.

РЕЦЕНЗІЇ

**РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ
«ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА
І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ»
(МІНСЬК, БДУ, 2016. – 191 С.), ПІДГОТОВЛЕНУ АВТОРСЬКИМ
КОЛЕКТИВОМ ВЧЕНИХ КАФЕДРИ ЕКОЛОГІЧНОГО ТА АГРАРНОГО
ПРАВА ЮРИДИЧНОГО ФАКУЛЬТЕТУ
БІЛОРУСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО УНІВЕРСИТЕТУ**

Інтенсивний економічний розвиток суспільства, великомасштабне споживання природних ресурсів, зростаюча урбанізація та інші чинники закономірно зумовлюють посилення антропогенного впливу на навколишнє середовище і порушення сформованої екологічної рівноваги. Реалізація права кожного на сприятливе навколишнє середовище вимагає створення ефективного організаційно-правового механізму охорони навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки з урахуванням концепції сталого розвитку. Досягнення сталого розвитку багато в чому залежить від оптимального поєднання екологічних, соціальних та економічних інтересів. Динаміка розвитку відповідних відносин вимагає переосмислення сформованої системи природоохоронних заходів, а також створення нових інструментів охорони навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки з належним правовим регулюванням. Монографія «Правові механізми охорони навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки», підготовлена авторським колективом в особі фахівців кафедри екологічного та аграрного права юридичного факультету Білоруського державного університету: доктором юридичних наук, професором Т.І. Макаровою; доктором юридичних наук, професором С.О. Балашенко; кандидатом юридичних наук, доцентом В.Є. Лізгаро; кандидатом юридичних наук, доцентом О.В. Морозом під редакцією професора Т.І. Макарової повною мірою враховує дані тенденції.

Наукова робота складається зі вступу, чотирьох розділів, що поділяються на параграфи, висновків, а також бібліографічного списку використаних джерел і нормативно-правових актів природоохоронного та природоресурсного спрямування, включаючи міжнародні угоди і правові акти деяких зарубіжних країн. Обрана побудова структури монографії є оптимальною і дає змогу дати комплексне уявлення про досліджувану проблематику.

У першій главі «Теоретичні основи еколого-правового регулювання» розглядається поняття механізму еколого-правового регулювання. Слід погодитися, що його формування в доктрині екологічного права відбувалося під впливом таких чинників, як виділення організаційного та економічного природоохоронних напрямів, закріплення права людини на

сприятливе навколишнє середовище на міжнародному та національному рівнях, визнання компонентів природного середовища об'єктами цивільних правовідносин і повернення природних ресурсів в цивільний обіг, визнання подвійного – екологічного та економічного – характеру об'єктів природи.

Методологічна основа дослідження еколого-правової сфери, що виділяється в роботі, допомогла визначити ряд напрямів удосконалення правових механізмів охорони навколишнього середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Зокрема, виявлення системних дефектів правового регулювання екологічних відносин і способів їх подолання як напрям вдосконалення еколого-правового механізму, розробка ефективних правових моделей для еколого-правової сфери, публічно-приватне партнерство як модель вдосконалення правових механізмів охорони навколишнього середовища. Крім того, праворозуміння пропонується розглядати як теоретико-методологічне підґрунтя вдосконалення правового регулювання екологічних відносин.

У другій главі «Види і зміст механізмів еколого-правового регулювання» дається всебічна характеристика природоохоронних і природоресурсних механізмів з їх класифікацією на три групи. Відзначається різноманітність організаційно-правових механізмів охорони навколишнього середовища, що реалізують екологічний імператив. Так, вбачається, що екологічна сертифікація та екологічний аудит, на перший погляд, носять організаційно-правовий характер, але за своїм змістом близькі до економічних заходів охорони навколишнього середовища. Крім того, представлений також і аналіз планування та обліку в галузі охорони навколишнього середовища й природокористування, нормування, стандартизації, ліцензування в галузі охорони навколишнього середовища, екологічного моніторингу. Розгляд сутності та поняття економічного механізму охорони навколишнього середовища і природокористування дав змогу авторам систематизувати за виділеними критеріями його різноманітні елементи. З позиції наявності проблем правового регулювання особлива увага приділяється економічному стимулюванню охорони навколишнього середовища, фінансуванню програм і заходів щодо раціонального використання природних ресурсів і охорони навколишнього середовища, платежам за природокористування, специфіці екологічного страхування. Автори правильно зараховують до механізмів охорони навколишнього середовища, що мають ідеологічний зміст, екологічну освіту, виховання і просвіту, інформування громадськості, а також її участь в прийнятті екологічно важливих рішень.

Третя глава «Правове забезпечення екологічного супроводу господарської та іншої діяльності» присвячена екологічному супроводу господарської та іншої діяльності, яка є новим для юридичної науки поняттям. Дійсно, особливої уваги потребує розробка понять, інтегруючих окремі правові інститути. Одним із них може виступати екологічний супровід господарської та іншої діяльності. Міститься аргументоване

обґрунтування необхідності в правовому закріпленні даної комплексної процедури, що забезпечує безперервний процес обліку екологічного чинника на різних стадіях господарської та іншої діяльності. В роботі послідовно, здійснюючи співвідношення зі стадіями такої діяльності, характеризуються відповідні природоохоронні заходи. Слушно зазначається, що елементи цілісного обліку екологічного чинника неоднорідні. Їх умовно можна поділити на вже сформовані і ті, що формуються. Вже сформованими елементами такого супроводу є оцінка впливу на навколишнє середовище, екологічна експертиза, екологічний контроль і екологічний аудит. У роботі до елементів, що ще формуються, зараховуються: стратегічна екологічна оцінка, природоохоронні заходи на стадії розміщення об'єкта, післяпроектний аналіз.

Безсумнівною цінністю в роботі є детальний розгляд в заключній главі міжнародно-правових механізмів охорони навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки. Викладена доктрина міжнародного права навколишнього середовища дає змогу отримати чітке уявлення про її вплив на формування еколого-правового механізму. Абсолютно правильно визначено низку факторів, що вплинули на специфіку наукових досліджень міжнародно-правового забезпечення охорони навколишнього середовища. Серед них акцентується увага на розвитку національного екологічного права в руслі принципів і норм міжнародного права навколишнього середовища. У монографії встановлено взаємозв'язки між сформованою системою міжнародного публічного права та міжнародно-правовими основами забезпечення радіаційної безпеки, що допомогло повною мірою охарактеризувати міжнародно-правовий механізм забезпечення радіаційної безпеки.

Ознайомлення з монографією дає змогу стверджувати, що викладені в ній висновки і рекомендації є науково обґрунтованими, новими і такими, що мають теоретичне й практичне значення. Робота характеризується глибиною дослідження понять, явищ і процесів, логічною послідовністю, системністю і комплексністю аналізу розглянутих проблем. Дане дослідження вносить значний вклад у науку екологічного права, а також буде сприяти подальшому вдосконаленню законодавства в галузі охорони навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки.

Хочеться привітати наших білоруських колег – професорів Тамару Іванівну Макарову і Сергія Олександровича Балашенка, доцентів Вікторію Євгенівну Лізгаро і Олега Васильовича Мороза з виходом друком їх спільної наукової праці, яка гідно характеризує рівень розвитку білоруської еколого-правової науки.

Завідувач кафедри екологічного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, професор **М. В. КРАСНОВА**