

Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького
Рада по вивченню продуктивних сил НАН України
Українська спілка підприємців малого та середнього бізнесу
Адвокатське об'єднання "Василь Костицький і Партнери"
Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва
Академії правових наук України

**МАЛИЙ І СЕРЕДНІЙ БІЗНЕС
(ПРАВО, ДЕРЖАВА, ЕКОНОМІКА)**

економіко-правовий
науково-практичний журнал

№ 1-2
2011

ЗМІСТ

ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ, СОЦІОЛОГІЇ ТА ІСТОРІЇ ПРАВА

Костицький В.В., Гетьман А.П. Екологічні права громадян як основа конституційного закріплення екологічної функції держави	3
Теплюк М.О. До питання про дію закону в контексті дії права.....	8
Бобровник С.В. Аспекти прояву компромісу та конфлікту в процесі виконання зобов'язань у сфері права	18
Брижко В. До питання подальшого упорядкування суспільних відносин у інформаційній сфері	25
Джундієт В.С. Роль російського царизму у розробці і проведенні реформ в Україні у другій половині XIX ст.	31

ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Головкін О.В. Форми та методи наглядової діяльності органів прокуратури України у сфері охорони довкілля	38
Ігонін Р.В. Інституційна еволюція організаційного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції (від проголошення незалежності України по сьогоднішній час).....	46
Костицька І.О. Теоретико-правовий аналіз змісту поняття «статус народного депутата України».....	52
Новицька Н.Б. Система органів держави як суб'єктів нагляду і контролю у сфері захисту суспільної моралі.....	58

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

Боярська З.І. Екологічні правопорушення при експлуатації повітряного простору	64
Захарченко П.П., Мангер В.М. Діяльність органів МВС у сфері попередження порушень земельного законодавства у середині XIX ст. (на прикладі українських губерній)	67
Корнєєв Ю.В. Поняття, ознаки та теоретичні засади екологічної безпеки водного транспорту	71
Ткаченко О. Історико-правові аспекти сучасного розуміння захисту прав громадян на використання природних ресурсів	76

Хом'яченко С.І. Правова природа юридичної відповідальності за екологічні правопорушення на повітряному транспорті 84

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

Антипенко І.В. Особливості правової періодизації процесів приватизації в Україні 89

Григорович Р.В. Поняття та види господарської діяльності, пов'язані з використанням води 94

Митюк А.М., Хом'яченко С.І. Земельні аукціони в Україні – одна із форм ринку землі несільськогосподарського призначення 102

Новицький А.М. Перспектива електронної податкової звітності: правовий аспект 107

Теремцова Н.В. Правові засади порядку розгляду проекту бюджету в Україні та у країнах із розвинутою економікою (порівняльний аналіз) 113

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ

Корнєєва К.Ю. Міжнародна діяльність України у сфері лісового господарства 120

Попко В.В. Правове регулювання торговельних відносин у європейському співтоваристві 126

Попович А.І. Еколо–правові та економічні передумови європейської інтеграції України... 132

Субіна О.О. Міжнародні конкурентні переваги вищих навчальних закладів 135

ПРОБЛЕМИ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Козирєва В.П. Гаврилішин А.П. Медіація як альтернативний спосіб вирішення господарських спорів 142

Серая О.О. Щодо визначення правочинів, які порушують публічний порядок..... 148

Свідоцтво про державну
Реєстрацію друкованого засобу масової інформації
КВ № 11591-46311Р

Постановою Президії ВАК України
журнал включено до переліку
наукових фахових видань

Головний редактор:
КОСТИЦЬКИЙ
Василь Васильович

ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ, СОЦІОЛОГІЇ ТА ІСТОРІЇ ПРАВА

ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА ГРОМАДЯН ЯК ОСНОВА КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Костицький В.В.

(доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної академії правових наук України, професор)

Гетьман А.П.

(доктор юридичних наук, академік Національної академії правових наук України, професор)

***Анотація.** У статті розглядаються зміст та види екологічних прав і свобод людини як основа для здійснення екологічної функції держави.*

***Ключові слова:** екологічні права, право на сприятливе довкілля, екологічна функція держави, Екологічна Конституція Землі, міжнародно-правовий еколого-етичний імператив.*

***Аннотація.** В статье рассматриваются содержание и виды экологических прав и свобод человека как основа для реализации экологической функции государства.*

***Ключевые слова:** экологические права, право на благоприятную окружающую среду, экологическая функция государства, Экологическая Конституция Земли, международно-правовой эколого-этический императив.*

***Summary.** In the article examines the content and the forms of ecological rights and freedoms as the basis for realization of ecological functions of the State.*

***Key words:** ecological rights, the right to a favorable environment, ecological function of the State, World Environmental Constitution, international legal environmental and ethical imperative.*

В основі прийняття будь-яких екологічно значимих рішень завжди мораль та екологічна етика. Питання урятування сучасної цивілізації, також лежить у площині екологічної етики, у тому числі через ухвалення та реалізацію Екологічної Конституції Землі. Міжнародно-правовий екологічний імператив (моральний імператив добра) як ідеал, до якого ми хотіли би всі разом прагнути для того, щоб зберегти Землю для наших дітей і онуків, очевидно, міг би складати зміст Екологічної Конституції Землі, чому має передувати гармонізація конституційного закріплення права людини на життя у сприятливому довкіллі, а також інших екологічних прав як умови та обов'язку держави забезпечувати сталий розвиток, здійснювати екологічну функцію відповідно до вимог міжнародного і національного екологічного права.

Складовими розвитку права мають бути не тільки подальший прогрес еколого-правової науки, підвищення еколого-правової культури, вдосконалення системи еколого-правової освіти, але, передусім, удосконалення законодавства саме із врахуванням нормативної сили закону, його загальнообов'язковості. Зараз ми стоїмо перед необхідністю кодифікації екологічного законодавства та прийняття Екологічного кодексу України, який врахував би останні досягнення як правової науки, так і правотворчої та правозастосовчої практики. Така потреба об'єктивно обумовлена також і тим, що сьогодні загальноновизнаним є виокремлення екологічного права як комплексної галузі права, яка об'єднує відносно самостійну сукупність норм права, що регулюють певні сфери суспільних відносин, об'єднані у самостійні галузі, підгалузі та інститути права.

Кодифікацію екологічного права треба здійснювати на рівні творення нових норм права. Адже правова норма – конкретне правило поведінки, установлене або санкціоноване і забезпечуване державою – є найменшою структурною складовою у системі екологічного права. Норму права можна порівнювати з молекулою речовини, яка, як відомо, є найменша складова речовини, що зберігає властивості цієї речовини. Молекула води є водою, а два атоми водню або атом кисню мають інші у порівнянні з водою властивості. Норма права – це

найменша частинка права, яка зберігає властивості і особливості права. Найяскравіше така особливість права проявляється в екологічному праві, що об'єднує правові норми, спрямовані на збереження довкілля, в якому проживає людина.

Отже, екологічне право – це комплексна галузь права, яка регулює правові відносини у сфері охорони природи, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, тобто відносини, пов'язані з охороною довкілля у цілому, охороною та використанням природних ресурсів та охороною життя і здоров'я людини у зв'язку із негативним впливом людської діяльності на довкілля з метою забезпечення збалансованого сталого розвитку в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь людей.

Критеріями для «ідентифікації» екологічного права у системі права є суспільний запит, обумовлений насуванням глобальної екологічної кризи, а також виокремлення предмету, методів регулювання суспільних відносин та принципів охорони довкілля.

В результаті утвердилась тенденція швидкого розвитку як міжнародного екологічного права, так і національного екологічного законодавства, яка супроводжується небаченим досі явищем – взаємним «перетіканням» прогресивних екологічних ідей між національним та міжнародним екологічним правом.

Найвищим досягненням тут слід вважати конституційне закріплення в ряді країн природного права людини на життя та на сприятливе для життя довкілля, інші екологічні права, які впливають з нього (ст. 35 Хартії основних прав та свобод Чеської Республіки, конституції Естонії, Македонії, Молдови, Словенії, Російської Федерації).

Право людини на чисте довкілля в конституціях сучасних держав вважається правовою підставою юридичного закріплення екологічної функції держави. Екологічна функція держави, яка не є її постійним супутником, кореспондує екологічним правам і свободам особи. Виникнення екологічної функції держави пов'язане з поглибленням протиріч між суспільством і природою й необхідністю розширення державно-правового втручання в сферу стосунків у охороні довкілля, обумовлено самим призначенням сучасної ліберальної держави, покликаної забезпечити задоволення потреб цивільного суспільства, в тому числі і в екологічній безпеці.

В Україні найважливішими екологічними правами громадян є право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, право на вільний доступ до інформації про стан природного довкілля і про якість продуктів харчування, і право власності на природні ресурси. Ці права закріплені в ст. 13 і 50 Конституції України. Право власності на природні ресурси є основою для виникнення інших екологічних прав, у тому числі таких важливих, як право використання природних ресурсів. Таким чином, інститут природокористування, який взаємозв'язаний з матеріальною сферою життя і процесом створення матеріальних благ суспільства, виявляється похідним від екологічних прав громадян, зокрема, від права власності на природні ресурси.

Стаття 13 Конституції України закріпила право власності українського народу на природні ресурси. Це положення Конституції України досі є предметом дискусії. Природа – наш спільний дім, результат Божого промыслу. Тому ми в рівній мірі вправі претендувати на користування природними багатствами, а право власності народу слід розглядати як основне, від котрого виникають похідні – право державної і право приватної власності на природні ресурси.

Таким чином, збереження довкілля для нинішнього і прийдешніх поколінь у сучасній теорії права слід розглядати як спільний обов'язок держави, громадянського суспільства і людини. Такий підхід можна визначити як міжнародно-правовий еколого-етичний імператив, що сприйнятий майже у всіх державах світу.

Найбільш вдалими формулюваннями екологічної функції держави та вищого суверена влади – народу є положення ст. 2 Конституції Республіки Хорватія: «Сабор (парламент) Республіки Хорватія і народ безпосередньо, незалежно та згідно з Конституцією вирішують

питання про збереження природного та культурного багатства і їхнього використання». На відміну від конституцій багатьох держав у Конституції Греції навіть сформульований зміст екологічної функції держави, яка зобов'язана вживати спеціальних превентивних або репресивних заходів для збереження довкілля. Основним засобом здійснення екологічної функції ця Конституція називає законодавчу діяльність.

У сучасних конституціях охорона довкілля розглядається як взаємний обов'язок особи і держави. Праву на екологічно чисте довкілля відповідає конституційне закріплення відповідних обов'язків громадян. Конституція Естонії від 28 червня 1992 р. передбачає обов'язок громадян компенсувати шкоду, завдану навколишньому середовищу, і встановлює обов'язок кожного дбайливо ставитися до життєвого і природного середовища (ст. 53). Винісши у преамбулу Конституції наміри спільно захищати і розвивати успадковане природне багатство громадян Чеської Республіки, в Богемії, Моравії та Сілезії, які не є суб'єктами унітарної держави, а етнічними територіями, автори Конституції таким чином розділили обов'язок здійснення екологічної функції між державою і громадянським суспільством.

Такі положення закріплені прямо або опосередковано конституціями Австрії, Македонії, Молдови, Португалії, Словенії, Угорщини, України. Обов'язок кожного охороняти природне середовище проголошують конституції Республіки Беларусь, Македонії, Молдови, Російської Федерації, Словенії, Узбекистану. Конституція Республіки Польща обов'язок охороняти природне середовище встановлює тільки щодо громадян (ст. 72).

На нашу думку, не слід переоцінювати сам факт конституційного закріплення екологічної функції держави та екологічних прав громадян. Навіть відсутність конституційного закріплення екологічної функції держави частково компенсується за рахунок взаємодії органів влади в інтересах особи, в тому числі і в екологічних інтересах.

Не дивлячись на те, що конституції Великобританії (як зібрання конституційних актів), Данії, Латвії, Люксембургу, Нідерландів, США, Фінляндії та Франції (включаючи Декларацію прав людини і громадянина від 26 серпня 1789 р.), конституція Японії, взагалі не згадують про екологічні проблеми, практика державно-правового регулювання цих відносин не відхиляється від вище наведеного міжнародно-правового імперативу.

Зустрічається національна специфіка конституційно-правового вирішення проблем охорони довкілля, що обумовлено географічними, демографічними, культурологічними особливостями розвитку тієї чи іншої країни або соціуму. Так, Конституція Хорватії об'єднує в складі природних ресурсів море, узбережжя та острови, в українському законодавстві закладено наукове розуміння лісу як екосистеми, запроваджене у свій час професором В. Сукачовим, за яким ліс, як система, включає деревостани, лісову підстилку, тваринний і рослинний світ. Конституція ж Греції розділяє ліс і лісові території, а також визначає забезпечення комплексного розвитку території шляхом вирішення екологічних проблем (ст. 24). Конституція Македонії відносить планування для створення сприятливого середовища людського існування до основоположних цінностей конституційного ладу. Конституція Португалії передбачає обов'язкове розроблення у державі планів економічного і соціального розвитку з метою збереження екологічної рівноваги, охорони довкілля (ст. 91). Цікаво, що цей так званий «середовищний» підхід до розвитку населених пунктів і розміщення продуктивних сил був досить популярним і загальноприйнятим у СРСР у 70–80 роках минулого століття, а потім забутий як у політиці, так і в соціально-економічному плануванні.

З врахуванням державного устрою та політико-правової практики спостерігаємо узгодження загальнонаціональних і регіональних проблем та певні особливості їх відображення і в конституційних положеннях. Так, на відміну від багатьох інших держав Західної Європи, Конституція Австрії шляхом розмежування повноважень Федерації (встановлення загальних принципів законодавства) і суб'єктів Федерації (видання

конкретизуючих законів та виконавчу діяльність) створює певний конституційний механізм охорони довкілля. До виключного відання держави, але без шкоди для повноважень автономних одиниць, віднесено основи законодавства про охорону навколишнього середовища у Конституції Іспанії. Подібним чином урегульовано ці питання у Конституції ФРН.

У ряді конституцій сучасних держав імплементовані міжнародні принципи, що стали надбанням сучасної науки і міжнародної практики. Це стосується не лише права людини на екологічну інформацію, але і принципу стійкого (стабільного) розвитку як основоположного для забезпечення екологічної безпеки і реалізації права людини на сприятливе для життя і здоров'я довкілля. Так, за Конституцією Португалії, з метою реалізації права людини жити в умовах екологічної рівноваги, держава зобов'язана розвивати раціональне використання природних ресурсів, зберігаючи їх здатність до оновлення і екологічної стійкості, сприяти збалансованому соціально-економічному розвитку, виробити національну енергетичну політику, направлену на збереження природних ресурсів і екологічної рівноваги.

У зв'язку з розвитком інтеграційних процесів та Маастрихтським договором конституції ряду країн Західної Європи були доповнені принциповими положеннями, які визначають правові основи участі держав у ЄС. У Конституцію Франції, наприклад, законом від 25 червня 1992 р. було включено розділ XV «Про Євросистеми, співтовариства і Європейський Союз»). Побічні положення передбачені тепер у ст.231 Конституції ФРН, главі «Б. Європейський Союз» розділу 1 Конституції Австрії. На нашу думку, виникла потреба ще в одному Європейському договорі в рамках Ради Європи, який би визначив заходи щодо імплементації загальноєвропейських екологічних вимог у конституціях членів РС.

Аналізуючи постмаастрихтські процеси, вчені визначають добровільне передання шляхом внесення змін до конституції повноважень до наднаціональних організацій і як наслідок – закріплення переважної сили права ЄС у порівнянні з національним правом. Раніше у радянській науці міжнародного права такі явища розцінювались як пряме порушення норм конституційного права. Не вдаючись до детального аналізу проблем європейської інтеграції, зазначимо, що проблеми екологічні, як правило, мають транскордонний характер і тому їх вирішення потребує наднаціональних засобів правового регулювання. Тому уніфікацію національного законодавства у європейських країнах, об'єднаних спільністю природно-кліматичних умов, високим рівнем розвитку економіки на відносно невеликій території та високою щільністю населення можна розглядати як необхідний і обов'язковий захід великої європейської інтеграції в рамках Європейського Союзу чи навіть Ради Європи і неодмінну умову членства у цих європейських організаціях.

Таким чином, на базі порівняльного аналізу основних законів ряду держав світу маємо можливість зробити висновок, що однією із найбільш збалансованих з екологічної точки зору є сьогодні Конституція України, в якій екологічні вимоги і функції держави не тільки передбачені на всіх рівнях влади, а й є загальним взаємним обов'язком особи і держави. Найближче до такої моделі «екологізованої» Конституції, окрім України, підійшла Російська Федерація та Португалія.

Відзначимо також швидке реагування національного законодавця у сучасних державах на зміну екологічної ситуації, глобальні екологічні катастрофи, вимоги представників національного та світового громадського екологічного руху шляхом ухвалення адекватних актів законодавства, що регулюють ту чи іншу сферу суспільних відносин в екологічній сфері.

Подальший розвиток екологічного законодавства у світі здійснюється шляхом прийняття законодавчих актів, спрямованих на врегулювання відносин у конкретних сферах охорони довкілля.

Достатньо активно відбувався процес формування законодавства у сфері поводження з отруйними речовинами та відходами. У всіх економічно розвинених країнах, зокрема, прийняті закони про контроль за отруйними речовинами, про відходи (наприклад, закони про

знищення відходів (Японія, 1971 р.), про зберігання отруйних речовин (Великобританія, 1972 р.), про зберігання і переробку сировинних ресурсів (США, 1976 р.), про скиди в океан (США 1972 р.) тощо). Можна відзначити закони про регулювання використання сільськогосподарських хімікатів (Японія, 1948 р.), про контроль за впровадженням пестицидів (Греція, 1952 р.), про пестициди (Нідерланди, 1962 р., Бельгія, Фінляндія, 1969 р.).

Новий етап розвитку екологічного законодавства в економічно розвинутих країнах припадає на останнє десятиліття минулого століття. Основна його особливість – курс на кодифікацію екологічного законодавства. Перші кроки на цьому шляху зроблені в Швеції та Німеччині. Підготовлено ряд проектів Екологічного кодексу і в Україні.

Заслугове уваги досвід Європейського Союзу у формуванні міжнародного екологічного права, юридично закріплене у Договорі про Європейське Співтовариство прагнення Європейського Співтовариства до покращання якості довкілля. Такий принцип може бути вихідним до формування екологічного права ЄС та умовою членства в ЄС.

Різнобічна діяльність суспільства з охорони довкілля свідчить про багатоплановість змісту цього поняття і вказує на необхідність комплексного підходу до вирішення питань, пов'язаних із його визначенням, взаємодії всіх напрямків охорони навколишнього природного середовища.

Однак, функціонування соціуму у ХХІ ст. суттєвим чином відображається на планетарному кругообігу речей і енергії, викликаючи незворотні зміни в біосфері, з якими вона неспроможна справитися самотужки, ведучи до її деградації, а, зрештою, і до погіршення умов життя і діяльності самої людини.

Водночас, аналізуючи сучасне екологічне становище, можна зазначити, що Україна, на жаль, не використала свій історичний шанс для його поліпшення, що було визнано самою державою. Постановою Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 р. екологічну ситуацію в Україні було охарактеризовано як кризову. А в 2004 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.12.2004 р. № 992-р «Про схвалення Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища», Уряд визначив, що екологічна ситуація в Україні залишається вкрай складною, навантаження на навколишнє природне середовище зростає, забруднення і виснаження природних ресурсів продовжує загрожувати здоров'ю населення, екологічній безпеці та економічній стабільності держави. Загалом можна констатувати, що кардинальних зрушень на краще в екологічній сфері за роки незалежності не відбулося, чому, звісно, існує низка причин як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру.

Проблеми збереження довкілля в інтересах нинішнього та майбутніх поколінь стали загальним надбанням переважної більшості людей на планеті Земля. Світове співтовариство в особі впливових міжнародних організацій або ж на зустрічах керівників державна вищому рівні, часто за участю або під тиском масових екологічних рухів підійшло до необхідності прийняття міжнародно-правових документів глобального характеру, отримало свій подальший розвиток вчення про ноосферу - сферу життя суспільства розумного суспільства, у якому забезпечується гармонійна еволюційний розвиток людини і природи.

Тим не менш, право людини на сприятливе для життя довкілля, яке отримало свою легалізацію у конституціях сучасних держав і є основою юридичного закріплення екологічної функції держави, зайняло центральне місце у системі екологічних прав и свобод.

Подальший розвиток інституту екологічних прав і свобод повинен враховувати наявні тенденції взаємного «перетікання» наукових ідей і положень між національним законодавством і міжнародним екологічним правом, особливості процесів глобалізації. Загальноприйнятим стало конституційне закріплення екологічних обов'язків громадян, які відповідають екологічному праву на сприятливе для життя і чисте довкілля.

Глобалізація передбачає створення нової екологічної етики світового цивільного суспільства постіндустріальної епохи. Етика глобального цивільного суспільства орієнтуватиметься на пріоритет загальнолюдських інтересів, прагнення зберегти і передати Землю і сучасну цивілізацію наступним поколінням. Людина в ХХІ столітті, як і сучасне суспільство в цілому, продовжують залишатися невід'ємними від природи, як це було століття і тисячоліття тому. Розвиток глобального громадянського суспільства супроводжується перетворенням людини на громадянина світу і затвердженням домінанти екологічних прав і свобод індивіда як умови життя сучасного суспільства.

Література:

1. Костицький В. Конституційний механізм основ екологічної політики держави // Малий і середній бізнес. – 2001. – С.86-87.
2. Буржуазные конституции в период общего кризиса капитализма / Отв. ред. И.Д. Левин и Б.С. Крылов. – М.: «Наука», 1966. – С.245-247.
3. Костицький В. Нова Конституція у баченні ХДПУ // Право України. – 1995. – № 11. – С.19.
4. Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР. «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки». - Відомості Верховної Ради України від 13.10.1998 - 1998 р., № 38, стаття 248.
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.12.2004 р. № 992-р «Про схвалення Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища». – режим доступу до інформації: www.rada.gov.ua

ДО ПИТАННЯ ПРО ДІЮ ЗАКОНУ В КОНТЕКСТІ ДІЇ ПРАВА

Теплюк М.О.

(кандидат юридичних наук, Заступник Керівника Апарату Верховної Ради України - Керівник Головного юридичного управління)

Ейфорія законотворчості зазвичай породжує ілюзію – закон, як чарівник, сам здійснить перетворення. Віра і надія, що пов'язані з цією ілюзією, виявляються досить стійкими, в тому числі через невисокий рівень правосвідомості, відсутність навичок жити і діяти в режимі правомірної поведінки. За такої ситуації процеси підготовки і прийняття законів уявляються самодостатніми, відсувають ще далі в майбутнє вирішення реальних проблем реалізації прав і свобод. Стереотип масової свідомості сприймає такий модус, оскільки він не вимагає яких-небудь індивідуальних чи групових зусиль [1]. У підсумку багато (якщо не більшість) з прийнятих і, можливо, якісних законодавчих актів залишаються не більше ніж «правом на папері», тобто не знаходять своїх адресатів, не реалізуються в реальних суспільних відносинах, які щоденно встановлюються між людьми [2]. Зазначене безсумнівно свідчить про серйозні, можна сказати «традиційні», ... проблеми з реалізацією національного законодавства, а разом з тим і з здійсненням громадянами проголошених у законі держави суб'єктивних прав і свобод, виконанням юридичних обов'язків [3]. За такої ситуації проблеми дії закону як і права в цілому залишаються одними з найбільш актуальних в теорії права, не дивлячись на появу останнім часом спеціальних досліджень вітчизняних науковців [4].

Поняття «дія закону» в теорії права традиційно розглядається в контексті більш широкої проблеми *дії права* взагалі, оскільки закон вважається лише однією із складових права. Разом з тим, право не є відособленим від соціальної реальності, воно пов'язане з нею в багатьох відношеннях. Тому осмислення дії закону передбачає, по-перше, розуміння того, що означає «дія права»; по-друге, усвідомлення співвідношення права та закону з точки зору їх

дії; по-третє, вивчення загальносоціальних аспектів дії закону і виокремлення з них *правових аспектів дії закону*. Лише з'ясувавши всі ці моменти, ми отримаємо можливість сформулювати *теоретико-правове* поняття «дії закону».

Водночас, визначення поняття дії права значною мірою залежить від типу праворозуміння, тобто від того підходу до права, який ми обираємо.

Формально-догматичний підхід до пізнання права (як деякої сукупності державних установлень), зазначає у зв'язку з цим В.І. Гойман, закривав доступ до дослідження тих його сторін, які пов'язують право з життям, відбивають його дієвий, перетворюючий характер. Проте, оскільки представники цього напрямку усвідомлювали, що головне призначення права – діяти, то саме в догматичній юриспруденції активно розроблялася проблема правової політики, як системи тактичних способів, прийомів для забезпечення здійснення права. Разом з тим, вийти за межі окреслених ними рамок праворозуміння прибічники догматичної юриспруденції були неспроможні.

Ближче до вивчення проблеми діючого права підійшли, на думку автора, представники соціологічного напрямку, насамперед С.А. Муромцев, який виходив з того, що дослідження правових форм у контексті соціального життя дасть змогу створити істинну картину функціонування права. Він глибоко аналізував обставини, за яких норма не реалізується, обґрунтовуючи висновок про наявність «діючих» і «мертвих» норм та значимість для юридичної науки дослідження дій. Продуктивними вважає автор міркування С.А. Муромцева стосовно середовища дії закону, мотивів поведінки людей у правовій сфері тощо [5].

Далі В.І. Гойман відзначає, що у працях О.В. Тарановського справедливо зверталася увага на те, що питання про здійснення права або взагалі випадає з поля зору в загальному вченні про право, або розглядається в надто вузьких межах, найчастіше з точки зору аналізу судових рішень або ж стосовно до розгляду приватних спорів про право. На цій підставі зроблено висновок, що тільки незначна частина юридичних відносин доходять до суду, а значна частина правового обороту здійснюється через позасудову реалізацію права, і що якби більшість юридичних відносин супроводжувалася спором, вимогами судових рішень, то право не виконало б своєї функції й суспільне життя зазнавало б безперервних потрясінь. Принципово важливим, таким, що має методологічне значення, за словами автора, є висновок О.В. Тарановського про те, що «вся сила права у безспірному й мирному його здійсненні» [6].

Помітним внеском у дослідження проблеми дії права В.І. Гойман вважає праці Л.Й. Петражицького, який услід за С.А. Муромцевим обґрунтував існування такої галузі правознавства, як політика права – прикладна дисципліна, покликана забезпечити реалізацію потенціалу права. Л.Й. Петражицький одним із перших звернув увагу на дослідження суб'єктивної сторони дії права, започаткував і розвинув цілісну теорію обґрунтування психологічного механізму дії права. На відміну від класичного позитивізму, що розглядав примус чи не як головний фактор дії права, він виходив із суб'єктивного, «внутрішнього» фактора, тобто особливостей самого адресата права. Таким чином він висвітлив у механізмі дії права нову грань, на яку раніше звертали увагу хіба що «мимохідь», і на цій основі створив теорію, що утвердилася згодом як психологія права. Прорахунком Л.Й. Петражицького, вважає автор, є недооцінка об'єктивної сторони права [7].

У радянській правовій літературі проблема дії права висвітлювалася у працях П.І. Стучки, Є.Б. Пашуканіса, М.В. Криленка, однак загалом у післяреволюційний період ця проблема тривалий час не потрапляла в поле зору дослідників. Одним із перших у повоєнний час спробував вивести право за рамки формально-догматичного розуміння А.А. Піонтковський. Від початку 60-х років здійснюється активне розроблення спеціально-юридичної проблематики дії права, з'являється цикл робіт з проблем правового регулювання, його предмета, методу, механізму, об'єктом дослідження стає правозастосування, від якого надалі виділилася проблема реалізації права. Суттєве значення мають роботи з проблем

правотворчості, комплексного дослідження ефективності правових норм, спеціально-юридичного аналізу дії закону, теорії юридичних норм тощо.

Широкий підхід до розуміння права в роботах А.К. Стальгевича, А.А. Піонтковського, В.П. Казимірчука, Л.М. Розіна та інших, пов'язаний з розглядом права в контексті реального життя, в його дії надовго привернув до себе увагу радянських учених-правознавців, зумовив на початку 70-х років соціологічне вивчення права, появу досліджень проблем правової поведінки, правової свідомості, правової активності, правової культури, комплексного дослідження соціального механізму дії права. У літературі, вказує В.І. Гойман, є праці, в тому числі дисертаційні, в яких проблема дії права вивчалася спеціально. Вперше до неї звернувся С.С. Алексєєв, розглядаючи формування та дію права як єдиний процес. Проблеми дії права досліджуються в зарубіжній правовій літературі.

Разом з тим, аналіз досить значної літератури, за словами В.І. Гоймана, «не свідчить про скільки-небудь задовільну розробку проблеми дії права. Навпаки, у загальнотеоретичному плані вона виявилася чи не найменш розробленою і суттєво відірвана від практичних потреб суспільства. Період тотальної бездії закону, коли суспільство почало втрачати якість керованості, зайвий раз підтверджує правомірність цього висновку» [8].

Різні підходи до праворозуміння, вказує далі В.І. Гойман, обумовили різке розмежування соціологічного і спеціально-юридичного підходів до проблеми дії права. На помилковість доктрини, що виводила дію права головним чином або винятково з примусової сили держави, звертали увагу представники соціологічної школи в юриспруденції, а ще раніше Р. Йєринг. Критика цієї доктрини зводилася до того, що згідно з панівною доктриною норми права самі собою мають силу здійсненності, тому що вони спираються на примусову силу їх здійснення.

Помилковість цієї доктрини В.І. Гойман пов'язує з визнанням правової регуляції виключно зовнішньою, що є спрощенням, а також з недостатньо точним уявленням про генезис права. Право, як і будь-який різновид соціальних норм, стверджує він, передбачає єдність внутрішнього і зовнішнього. Тому в більшості випадків у реалізації вимог законодавства визначальними є засоби непримусового і навіть неюридичного характеру. Крім того, генетично право виникає з позитивних дій, а не санкцій, відповідальності тощо. Нарощування охоронювального потенціалу права (законодавства) до того ж не завжди є виправданим. Абсолютизація примусового в законотворчості веде до того, що замість пошуку механізмів забезпечення реальної дії правових установлень законодавець цілковито або головним чином орієнтується на можливість залучення примусових засобів, закладаючи в самому законі механізми, об'єктивно неспроможні забезпечити його реалізацію в практичних діях адресатів [9].

Відтак, аналіз дії права не може обійтися без залучення соціологічного підходу, який розглядає дію права як соціальний процес, досліджує соціальні системи та інститути, класи, соціальні групи та особистість і у формуванні, і в реалізації норм. Акцент тут зміщується на вивчення реального функціонування права, функції права як регулятора поведінки людей розглядаються соціологією виходячи не з того, що повинно бути і що передбачається правовими нормами, а з того, що є, як у реальній дійсності складаються правові відносини та якою мірою вони відповідають цілям, поставленим у законодавстві. Іншими словами, якщо спеціально-юридична теорія займається вивченням повинного, статички права, то соціологія права покликана дослідити суще, правову практику, те, що складається під впливом правового в реальному житті.

Проте, застерігає автор, помилково протиставляти ці два підходи, так само як і помилково потіснити традиційне праворозуміння за рахунок гіперсоціалізації чи, навпаки, принижувати значення соціологічного підходу. Між соціологією і догмою права немає жорстких «перегородок», вони взаємодоповнюють одне одного. Той же самий об'єкт, який догматична юриспруденція вивчає зсередини, соціологія права розглядає із зовнішнього боку,

вона бачить його як явище, не прагнучи проникнути в його сутність, в його онтологічну глибину. Виходячи з потреб сучасної суспільної практики, робить висновок автор, потрібен принципово новий методологічний інструмент правопізнання, а саме, інтегративний підхід, що поєднує в собі можливості соціологічного й спеціально-юридичного підходів у вивченні права.

В розумінні В.І. Гоймана так званий «інтегративний підхід» – це спосіб увібрати різноманітні підходи (нормативний, інституційний, інструментальний, особистісний, діяльнісний, генетичний, аксіологічний та інші, що синтезовані у спеціально-юридичному та соціологічному підходах) в один «комплексний» підхід, використання якого в праві, за його словами, «дає можливість уникнути однобічності в теоретичних узагальненнях, найбільш повно реалізувати принципово важливу методологічну вимогу про нерозривний зв'язок теорії та практики і сприяти тому, щоб практична діяльність у сфері дії права мала конструктивний характер» [10].

Висловлені в літературі підходи до визначення поняття дії права, на думку В.І. Гоймана, не дають задовільного вирішення проблеми. По-перше, тому, що дія права виводиться за межі його змісту і розглядається як дещо зовнішнє, не пов'язане з його природою. Основні рушійні сили в цьому процесі – соціальні суб'єкти, їх діяльність, інтереси та потреби – залишаються «непоміченими», відчуженими від права, поза механізмами його дії, джерела цієї дії залишаються нез'ясованими. По-друге, не враховується, що дія права не лише відбиває процес «виробництва» установленнями, принципами права правомірних дій, а й характеризує «зворотний хід речей», а саме – відтворення права шляхом фактичних соціально-правових дій. Правоутворювальні процеси невинувато відривають від самого права, а без цього неможливо зрозуміти природу права, витоків й механізмів реалізації його суспільного призначення. Узагальнюючи, автор наголошує на тому, що природу дії права не можна усвідомити поза зв'язком з природою права, з життєвістю соціальних суб'єктів, які знаходяться у сфері його дії, з характером правоутворення, а отже, характером соціальної системи, що визначає зміст права, чутливість до нього адресатів тощо [11].

Важко не погодитися з тим, що ці обставини мають бути враховані при визначенні сутності та змісту категорії дії права, так само як і при визначенні усіх інших правових категорій. Однак методологічна проблема полягає в тому, що різні обставини мають неоднакове відношення до дії права, а тому мають і неоднакове значення для визначення даної категорії: одні безпосереднє, інші – опосередковане, а треті – взагалі віддалене.

Цілком логічно стверджувати, що одне й те саме право за різних суспільних умов діятиме по-різному. Зрозуміло й те, що за одних і тих самих суспільних умов дія різного права буде також неоднаковою, не кажучи про дію різного права за різних суспільних умов. Але з цього випливає для визначення поняття дії права тільки те, що відповідні особливості дії конкретного права за різних історичних умов потребують насамперед їх узагальнення і виявлення спільного в них, яке виступає як *дія права взагалі*. Тільки після того, як буде дане визначення дії права як такої, ми отримаємо можливість характеризувати особливості дії конкретного права в даних конкретних умовах, зумовлені як вказаними вище, так і іншими «обставинами».

Власне, до того ж схиляється і сам В.І. Гойман, розпочинаючи з в'яснення сутнісного в дії права. Однак той метод, яким він конструє поняття дії права, не витримує критики. Автор виходить з того, що поняття «дія права» і «негативна дія права» є протилежностями. Але ж антиподом негативної дії права є не дія права «взагалі», а «позитивна дія права»; крім того, «негативна дія права» – це *також* «дія права», лише визначена в негативному аспекті.

На думку автора, призначення категорії «дія права» в тому, щоб «відобразити рух правового на всіх ділянках соціально-правової дійсності: як у сфері правоутворення, так і в сфері здійснення права. Це гранично широка абстракція, що так чи інакше зачіпає все правове. Тому правомірно розглядати її в двох значеннях: широкому – як те, що пов'язане з

дією права (генезис правового, його перехід в юридично повинне, внутрішній світ людини і від нього у практику); та вузькому (власному) – як один із аспектів дії права, що характеризує перехід юридично повинного (правової можливості) в соціальну практику» [12].

Проте і тут автор не є логічно коректним. Якщо одна категорія розглядається у двох значеннях, то, отже, вона є *невизначеною*. Адже, не можна вважати визначенням *дії права* «усього, що пов'язане з дією права» (наприклад, існування людських індивідів, правопорушення чи заперечення ними права), або визначати дію права як лише «один з аспектів дії права».

По-друге, стверджує далі В.І. Гойман, дія права є виявленням соціальної сили права, є проявом правом власної енергії назовні, є така, що реалізується, активність права, прояв їм своєї власної обов'язковості (або юридичної сили) по відношенню до тих осіб (суб'єктів), які знаходяться в зоні правової дії і внаслідок останньої та своїх потреб діють згідно з правом. При цьому автор наголошує на необхідності проводити відмінність між існуванням права та його специфічно юридичною дією. Перше, як вважає автор, вказує на факт наявності права, відбиває правове в його статиці, друге характеризує право в динаміці, в соціально-правових діях, коли реалізуються цілі права, задовольняються потреби та інтереси учасників відносин, що регулюються ним.

Таке розмежування, на нашу думку, свідчить про те, що автор розуміє під правом тільки об'єктивне право, як систему юридичних норм, встановлених державою, а сферою дії цієї системи норм, динамічного прояву об'єктивного права він визначає «соціально-правові дії» суб'єктів, тобто реалізацію норм у конкретних фактичних правовідносинах. Зазначаючи, що сила права не тільки в обов'язковості його приписів, забезпеченій державою, розрізняючи об'єктивну і суб'єктивну обов'язковість права, автор однак виводить цю відмінність лише з адекватного чи неадекватного відбиття державою в її правових установах об'єктивного змісту норми. Виходячи з розрізнення обов'язковості права в об'єктивному і суб'єктивному значеннях, він робить висновок про те, що дія права можлива не тільки тому, що його підтримує держава, але головним чином внаслідок властивих праву об'єктивних характеристик, що надають йому внутрішньої сили [13].

Фактично, в даному випадку у В.І. Гоймана йдеться не про дію права як такого, а лише про ефективність дії об'єктивного права, тобто ефективність дії нормативних актів держави в залежності від того, наскільки їх зміст відповідає об'єктивним потребам правового регулювання.

Натомість, на нашу думку, проводити розрізнення так званої об'єктивної та суб'єктивної обов'язковості права потрібно було в іншій площині, а саме, як обов'язковості права в об'єктивному смислі (приписів) та обов'язковості права в суб'єктивному смислі (або права суб'єкта чи суб'єктного права). Останнє є обов'язковим у тому сенсі, що йому відповідає обов'язок не лише учасників правовідносин, а й держави відповідно задовольняти і забезпечувати це право. Слід зауважити, що В.І. Гойман наближається до цієї думки, коли пише: сила права полягає в забезпеченні сумлінного виконання зобов'язань і відповідно в реальності дій правокористувачів.

З урахуванням свого визначення дії права автор характеризує зміст дії права, у складі якого він називає чотири специфічні компоненти 1) правова дія (вплив), 2) сприйняття права, 3) правова дія (акт), 4) правовий порядок. При цьому, однак, не можна не сказати, що у визначенні дії права такий компонент, як правовий порядок, автором безпосередньо не передбачається.

Запропоновані характеристики та визначення дії права не можна визнати задовільними з багатьох підстав. Насамперед, тому, що бракує єдиного чіткого розуміння цього поняття. Якщо у *власному смислі* дію права автор визначає як «результат поєднання двох процесів – існування та реального функціонування права, відбиваючи перехід юридично повинного в суще, в юридичну практику», то у зв'язку з цим необхідно зазначити, що тут фактично мова

йде про дію об'єктивного права на поведінку суб'єктів суспільних відносин, як результат функціонування існуючої нормативно-правової системи, однак із цього не ясно, чи включається і яким чином у дію права функціонування системи прав та обов'язків конкретних суб'єктів реальних правовідносин. Апріорне роз'єднання дії єдиного феномена права на окремі дії його частин позбавляє можливості дати *єдине* визначення дії права *взагалі*, як цілісного соціального феномена.

Отже, навіть з цього побіжного огляду у нас є достатні підстави вважати, що проблема визначення змісту дії права та вироблення її поняття залишається в теорії права нерозв'язаною, такою, що потребує більш глибоких досліджень з більш переконливих методологічних підходів до праворозуміння.

Одним із вирішальних факторів, від якого залежить вироблення у теорії права задовільного поняття дії права, є послідовний методологічний підхід до визначення вказаного поняття.

Для визначення дії права як такої необхідно, на наш погляд, передусім встановити, яке значення ми вкладаємо у терміни «дія» та «право». Хоча б тому, що в сучасній українській мові слово «дія» має багато значень, а з іншого боку, залишається до цього часу дискусійним поняття права.

Слово «дія» тлумачиться як:

1. Робота, діяльність, здійснення чого-небудь.
2. Сукупність учинків кого-небудь.
3. Робота, функціонування якої-небудь машини, агрегату, підприємства і т. ін.
4. Вплив на когось, що-небудь; виявлення сили, енергії чого-небудь, напр.: під дією тяжіння.
5. Сукупність і розвиток подій у літературних творах, кіно і т. ін.
6. Операції, пов'язані зі збройною боротьбою, напр.: бойові дії.
7. Закінчена частина драматичного, оперного, балетного твору або спектаклю; акт.
8. Основний вид математичного обчислення [14].

Навіть якщо з цього переліку вилучити деякі значення, що їх важко тлумачити в контексті дії права, то ще залишається кілька різних значень, які так або інакше можуть бути пов'язані з дією права. Зокрема, дія права може означати його «роботу», «здійснення», «функціонування», «вплив на когось, на що-небудь», «виявлення сили права». Яке з цих значень обрати – залежить від того, в якому аспекті ми розглядатимемо право як феномен, що «діє». Так, «робота», «здійснення», «функціонування» права не вказують на його зв'язок або взаємодію з іншими феноменами, хоча і не виключають їх. А такі значення, як «вплив на когось, на що-небудь», «виявлення сили права» цілком очевидно вказують на зв'язок права із зовнішніми для нього явищами.

Отже, якщо право розглядається як саме по собі ціле, в його абстрагуванні від зовнішніх зв'язків і взаємодій, уявляється як автономний об'єкт (суб'єкт), тоді феномен дії права може означати «роботу права», «здійснення права» або «функціонування права». Коли ж право уявляється як таке ціле, яке водночас розглядається як складова частина системи більш високого порядку, тоді дія права може означати «вплив на когось, на що-небудь», «виявлення сили права» у процесі або в результаті його «роботи», «здійснення», «функціонування».

У термін «право», в контексті дії права, на нашу думку, потрібно вкладати таке значення, яке охоплює не якусь окрему частину чи сторону права або окреме його визначення («об'єктивне право», «суб'єктивне право», «позитивне право», «природне право», «публічне право», «приватне право» тощо), а значення його, яке включає усі ці визначення разом, його *філософсько-правове* значення.

У такому сенсі право має розглядатися як одна з підсистем у суспільній системі більш високого порядку, а саме, як особливий регулятор суспільних відносин у системі управління

державно організованим суспільством, як необхідна форма діяльності державного апарату і, разом з тим, особлива суспільна форма реалізації власних інтересів самими суб'єктами суспільних відносин. Поєднання вказаних двох форм у рамках здійснення державного управління суспільством підпорядковане досягненню єдиної мети державного управління – встановлення та підтримання в суспільстві необхідного правопорядку.

Таким чином, дія права зводиться, по суті, до такого процесу, в якому управлінська дія держави на стан і взаємодію учасників суспільних відносин спрямовується на утвердження й підтримання правовими засобами необхідного порядку в суспільстві як належного правопорядку.

У зв'язку з цим необхідно звернути увагу на висловлену в науковій літературі думку про те, що в процесі державного управління суспільством реалізуються різні суспільні відносини, в яких виявляють себе взаємодіючі суспільно-політичні сили, внаслідок чого функціонування державного апарату має різноманітний зміст, зокрема не позбавлене випадкового змісту, що виявляється як свавілля. Але якщо свавілля в діяльності державного апарату становить випадковий зміст, то воно є й можливістю чогось іншого, виступає як передумова виникнення цього іншого, яким стає *правова форма* як *дійсна* форма діяльності державного апарату, як необхідність цієї діяльності. Таким чином, діяльність державного апарату необхідно здійснюється в правовій формі, тобто як правова діяльність. Це означає, що правова форма обіймає увесь різноманітний зміст цієї діяльності, виступає як закон, що визначає спосіб функціонування держави, як принцип здійснення публічної влади, який називається законністю [15].

Отже, управлінська дія держави на учасників суспільних відносин може здійснюватися як у правовий, так і у неправовий, свавільний спосіб. Саме тому ми й пов'язуємо дію права з такою управлінською дією держави на учасників суспільних відносин, яка спрямовується на утвердження необхідного порядку в суспільстві винятково правовими засобами, отже є діяльністю в правовій формі, тобто правовою діяльністю. В такому разі правова форма, право виступає як опосередковуючий момент вказаної діяльності, і саме в цьому значенні право справляє вплив і може діяти на учасників суспільних відносин.

Тому коли стверджують, що право регулює суспільні відносини, то це не зовсім так. Регулює суспільні відносини *суб'єкт* управління, зокрема, держава, за допомогою права, через правовий механізм. А право не є суб'єктом, воно є особливим регулятивним інструментом в розпорядженні суб'єкта управління суспільством. І тому саме дія цього інструмента на відносини суб'єктів може розглядатися як дія права, яку потрібно відрізнити від дії на них державного апарату. Остання дія здійснюється різними способами, за допомогою різних засобів і методів управління, серед яких використовується також і правовий спосіб; він включає, насамперед, нормативне визначення правил поведінки, діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин; по-друге, утвердження вказаних правил у відносинах суб'єктів, підпорядкування їм цих відносин; по-третє, приведення поведінки суб'єктів, що відхиляється від встановлених правил, до вимог юридичних норм.

Кожний з трьох названих моментів правової форми реалізується в діяннях державного апарату, відповідно у законодавчій (правотворчій), виконавчій (адміністративній) і правоохоронній функціях, що мають певні особливості у визначенні дії права на учасників суспільних відносин, обумовлені специфікою кожної з даних функцій. Зокрема, при здійсненні законодавчої (правотворчої) функції держава, тобто її органи і посадові особи, як правило, не мають справи безпосередньо з учасниками суспільних відносин, що їх передбачається врегульовувати правом; натомість, дві останні функції передбачають взаємодію і взаємовідносини цих органів та осіб безпосередньо з конкретними суб'єктами правовідносин, в яких одним із учасників стають також органи публічної влади. Якщо продуктом здійснення правотворчої функції стає система нормативно-правових актів (або так зване «об'єктивне право»), то результатом здійснення адміністративної та правоохоронної

функцій є індивідуальні акти утвердження і захисту чи відновлення конкретних прав і обов'язків учасників правовідносин (тобто «суб'єктивне право») згідно з існуючими нормативно-правовими актами.

З цього випливає, що дія права є двоїтим процесом, спрямованим, з одного боку, на законодавче встановлення необхідного правопорядку шляхом визначення належних правил поведінки учасників суспільних відносин, як їх прав та обов'язків (об'єктивна дія права), а з іншого боку – на утвердження та підтримання системи правовідносин у суспільстві як необхідного правопорядку (суб'єктивна дія права).

Слід відзначити, що положення про дію права як двоїтий процес, про поділ дії права на його об'єктивну дію та суб'єктивну дію в теорії права досі не висловлювалося. Проте, якщо бути послідовним, то саме на таку двоїстість дії права вказує традиційний поділ права на «об'єктивне право» та «суб'єктивне право», а також обумовлені цим поділом уявлення про «механізм дії права», «механізм правового регулювання» тощо.

Між тим, в юридичній науці склалося уявлення про дію права як деякий суцільний вплив на відносини, що піддаються правовому регулюванню. Так, в енциклопедичній літературі дія права визначається як «фактичний вплив права на суспільні відносини з метою їх упорядкування». Реальна дія права, зазначає П.М. Рабінович, пов'язується з чітким визначенням часових, суб'єктивних і територіальних меж. Оскільки право має формальний вираз і закріплюється юридичними документами, то, за його словами, йдеться про дію нормативно-правових актів. Вона обмежена: а) дією в часі, тобто строком дії або часом, протягом якого нормативно-правовий акт має юридичну силу; б) простором, на який поширюється дія нормативно-правового акта; в) колом тих осіб, які підпадають під дію нормативно-правового акта, тобто в яких на підставі цього акта виникають конкретні юридичні права та обов'язки. І далі автор веде мову тільки про дію нормативно-правових актів [16].

Водночас, тут же окремо наведено визначення П.М. Рабіновичем терміна «дія нормативно-правового акта», як «обов'язковість або формальна можливість його здійснення», так само з визначенням меж дії нормативно-правового акта часом, простором і колом осіб [17].

До речі, поруч з цими термінами наведено визначення О.Д. Тихомировим терміна: «діяння юридичне», яким автор позначає «вид соціальних діянь у сфері правового регулювання, що набуває вигляду дії чи бездіяльності суб'єктів права і тягне за собою правові наслідки» (які «в систематизованому вигляді відбиваються у його складі – сукупності ознак, що характеризують суб'єкт і об'єкт, суб'єктивну і об'єктивну сторони діяння»). Дія юридична, на думку автора, є складовою різних правових явищ: правової поведінки, юридичних фактів, змісту правовідносин, реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків та ін. Норма права – це модель юридичної дії, яка в гіпотезі визначає його умови, в диспозиції – ознаки, а в санкції – правові наслідки [18].

Але якщо юридична дія розглядається як складова різних правових явищ, якщо вона тягне за собою правові наслідки, то чому юридичну дію не можна так само кваліфікувати як дію права, разом з дією нормативно-правових актів, тим більше, що норма права, яка міститься в цих актах, є «моделлю» правової дії? А від цього один крок до визнання двоїстості дії права, про яку вже було сказано вище.

Очевидно, що вироблення єдиного поняття дії права передбачає перехід до іншого праворозуміння, відмову від традиційного дихотомічного уявлення про право та формулювання єдиного поняття права, в якому були б органічно поєднані «об'єктивне» і «суб'єктивне» право. А зараз ми маємо в теорії права фактичну підміну понять «дія права» та «дія нормативно-правового акта», тобто зведення дії права до дії нормативно-правового акта. При цьому просто ігнорується той факт, що правове регулювання не обмежується тільки нормативними актами, а в значно більшій кількості порівняно з ними воно включає

індивідуальні правові акти, які також діють на поведінку людей в процесі її правового регулювання, а отже є проявом дії права.

Певною мірою з цього виходить викладений вище погляд на право як на єдиний специфічний «інструмент» управлінської дії державного апарату на учасників суспільних відносин. А проте, цей погляд на право не розкриває його сутність і поняття; він лише орієнтує на функціональне призначення, роль і місце права в системі суспільних зв'язків, як моменту суспільного управління, і виходячи з цього, дає загальне уявлення про спосіб його функціонування.

В такому сенсі традиційний дихотомічний поділ права на «об'єктивне» та «суб'єктивне» відображає, хоча й досить схематично, функціонування права як державно-управлінського «інструмента» у процесі здійснення функцій держави. А тому констатація двоїстості процесу дії права є необхідний крок на шляху пізнання вказаного процесу, який дає змогу теоретично відокремити в процесі державного управління процес дії права, як особливого «інструмента», від дії державного апарату на учасників суспільних відносин (дії органів і посадових осіб держави), в якості суб'єкта, в тому числі у неправовий спосіб.

При цьому чітко розрізняються два аспекти в єдиній дії права, про які йшлося вище. З одного боку, закон встановлюється для всіх суб'єктів суспільних відносин, він діє як на громадян та юридичних осіб, так і на посадових осіб публічної влади, підпорядковуючи поведінку всіх суб'єктів, як результат функціонування існуючої нормативно-правової системи (об'єктивна дія права). З іншого боку, утвердження і підтримання системи правовідносин як необхідного правопорядку – це така частина дії права, яка неможлива без юридичної діяльності суб'єкта влади (суб'єктивна дія права).

Разом з тим, відмінність об'єктивної дії права від його суб'єктивної дії не означає, що йдеться про дві різні дії права: вони лише виражають два різні аспекти єдиної дії права, маючи в своїй основі спільне, що їх об'єднує. Це спільне полягає в тому, що дія права відбувається *в контексті управлінської дії* держави на учасників суспільних відносин, причому остання здійснюється як у правовий, так і в неправовий, свавільний спосіб. Ми пов'язуємо дію права з управлінською дією державного апарату на учасників суспільних відносин, спрямованою на утвердження та підтримання необхідного порядку в суспільстві виключно *правовими засобами*, тобто з правовою діяльністю. В такому контексті правова форма, *право* виступає як *опосередковуючий момент цієї діяльності*, і в цьому саме сенсі право справляє вплив і діє на учасників суспільних відносин.

Отже, об'єктивна дія права зводиться, фактично, до дії «об'єктивного права», або нормативно-правової сторони права на суб'єктів суспільних відносин, що, по суті, виступає як *дія закону*.

При цьому треба враховувати, що сфера об'єктивного права не є суцільним однорідним нормативним масивом, а тому не уявляється одноманітною також дія об'єктивного права. Зважаючи на особливу роль у даній сфері законів держави, виникає потреба визначити зміст дії законів, зокрема, законів України, як актів вищої юридичної сили, в контексті об'єктивної дії права.

Визначення дії права як дії нормативно-правових актів, що обмежена у просторі, часі та за колом осіб, які підпадають під дію нормативно-правового акта, тобто в яких на підставі цього акта виникають конкретні юридичні права та обов'язки, запропоноване в енциклопедичній літературі, насправді означає не дію взагалі права як такого, а саме об'єктивну дію права в якості дії закону, причому закону «в широкому розумінні».

Оскільки йдеться про законодавчий акт, що має юридичну силу, тобто є обов'язковим до виконання, дія такого акта на свідомість і волю суб'єктів суспільних відносин відбувається незалежно від того, чи знають вони про існування даного акта і чи бажають виконувати його приписи. Це і означає, що дія законодавчого акта є *об'єктивною дією права*.

Разом з тим, дія окремого законодавчого акта, як об'єктивна дія права, не є абсолютна, така, що взагалі не залежить від учасників суспільних відносин. Адже будь-яка юридична норма, положення якої містяться в законодавчому акті, унормовує певні види чи сфери суспільних відносин, що складаються між певними суб'єктами, в певних просторових межах і в певний період часу. За цими межами обов'язковість даного акта припиняється, а тому припиняється і його дія в правовому сенсі на учасників суспільних відносин, які регулюються цим актом. Вказана об'єктивна дія законодавчого акта, з цієї точки зору, може бути названа *регулятивно-правовою дією закону*.

Однак це не означає, що законодавчий акт за вказаними межами взагалі не діє в сенсі дії об'єктивного права; адже він існує не сам по собі, а у складі законодавства, як його органічна складова, пов'язана з іншими нормативно-правовими актами. З цієї точки зору об'єктивна дія кожного законодавчого акта виявляється у формі *взаємодії* його з іншими нормативно-правовими актами в межах системи національного законодавства. Ця взаємодія відбувається через співвідношення гіпотези, диспозиції та санкції тієї норми, яка так чи інакше виражається у нормативних положеннях певних нормативних актів. Саме одна й та сама юридична норма пов'язує взаємодією різні нормативні акти, які відтак повинні містити узгоджені між собою нормативні положення.

Об'єктивну дію законодавчого акта в його взаємодії з іншими актами в рамках законодавства ми назвемо *техніко-юридичною дією закону*. Проте це не означає, що взаємодіють між собою *безпосередньо* саме нормативно-правові акти. Закон як такий взагалі не «діє», завжди діють люди, орієнтуючись на положення закону. В даному випадку техніко-юридична дія закону означає «дію» законодавчого акта на *законодавця*, який зобов'язаний узгоджувати нормативні положення даного акта у рамках взаємодії останнього з іншими нормативними актами. Вказана дія законодавчого акта є об'єктивною в тому сенсі, що ця дія не залежить від волі та бажання законодавця і зумовлює відповідну діяльність законодавчого органу як *необхідність*.

Таким чином, формуючи поняття дії закону, ми виходимо з того, що дія закону зводиться до об'єктивної дії права, що являє собою, з одного боку, регульовальну дію закону стосовно учасників суспільних відносин, котрі зобов'язані виконувати нормативні приписи закону, а з іншого боку, техніко-юридичну дію закону щодо законодавчого органу держави, який зобов'язаний узгоджувати свої нормативні рішення в рамках національної правової системи.

Проводячи відмінність між регулятивно-правовою і техніко-юридичною дією закону, ми повинні водночас вказати також на те спільне, що їх об'єднує. Адже обидві форми дії закону в контексті державного управління належать до прийняття управлінського рішення, а отже, передбачають відповідний *процес* прийняття рішення, який щодо законодавчих актів має форму *законодавчого процесу*. Саме в законодавчому процесі виробляються законодавчі акти, саме в цьому процесі вони набувають властивості юридичної сили; і не інакше як тільки у законодавчому процесі законодавець, використовуючи відповідні правила законодавчої техніки, узгоджує взаємодію різних законодавчих актів між собою в рамках національного законодавства.

Література:

1. Тихомиров Ю.А. Действие закона. - М., 1992.- С.15.
2. Станом на 15 січня 2010 року Верховна Рада України прийняла 886 так званих «первинних» законів України, 2174 закони України про внесення змін та 1083 закони України про ратифікацію міжнародних договорів України.
3. Гревцов Ю.И., Козлихин И.Ю. Энциклопедия права. Учебное пособие. – СПб.: Издательский дом С.-Петербур. гос. ун-та, Издательство юридического факультета С.-Петербур. гос. ун-та, 2008. – С.214.

4. Дія права: інтегративний аспект: Монографія / Кол. авторів; Відп. ред. Н.М. Оніщенко. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – 360с.
5. Гойман В.И. Действие права (Методологический анализ). – Академия МВД РФ : М., 1992.- С.11.
6. Там само. - С.12.
7. Там само.
8. Там само. - С.13-16.
9. Там само. - С. 20-24
10. Там само. - С.26-34.
11. Там само. - С. 34-39.
12. Там само. - С. 39-41.
13. Там само. - С. 41-42.
14. Сучасний тлумачний словник української мови: 65000 слів / За заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В.В. Дубічинського.- Х.: ВД «ШКОЛА», 2006.- С.253-254.
15. Ющик О.І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. - Ін-тут зак-ва Верховної Ради України. - К., 1997.- С.13-14.
16. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. - К.: «Укр. енцикл.», 1998.- Т.2.: Д-Й. - 1999.- С.215-216.
17. Там само. - С. 214-215.
18. Там само. - С. 217.

АСПЕКТИ ПРОЯВУ КОМПРОМІСУ ТА КОНФЛІКТУ В ПРОЦЕСІ ВИКОНАННЯ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ У СФЕРІ ПРАВА

Бобровник С.В

(професор кафедри теорії та історії держави і права Київського національного університету імені Тараса Шевченка)

Анотація. В статті аналізуються ознаки виконання зобов'язань як форми реалізації правових норм. Наводяться приклади із законодавства, визначаються конфліктні ситуації в процесі виконання зобов'язань, характеризуються причини та суб'єкти конфлікту, обґрунтовуються правокомпромісні засоби його подолання.

Ключові слова: виконання зобов'язань, правовий конфлікт, правовий компроміс, причини та суб'єкти конфлікту, правокомпромісні засоби.

Аннотация. В статье анализируются признаки исполнения обязательств как формы реализации правовых норм. Приводятся примеры законодательства, определяются конфликтные ситуации в процессе исполнения обязательств, характеризуются причины и субъекты конфликта, обоснованы правокомпромиссные средства их преодоления.

Ключевые слова: исполнение обязательств, правовой конфликт, правовой компромисс, причины и субъекты конфликта, правокомпромиссные средства.

Summary. In the article there are analyzed the features of fulfillment of an obligation as a form of realization of legal norms. The examples from the active legislation are represented, confrontational situations during realization of obligation are defined, the reasons and subjects of conflict are characterized and lawful compromising means of its vanquishing are grounded.

Key words: fulfillment of an obligation, legal conflict, legal compromise, reasons and subjects of conflict, lawful compromising means.

Право набуває особливої соціальної цінності за умови, коли його норми знаходять свою матеріалізацію у практичній площині. Саме тому актуального значення для всіх сегментів сучасної правової юридичної теорії та практики мав проблема реалізації права у

всіх без винятку формах (використання, виконання, дотримання та застосування). Варто відзначити, що існують складнощі у контексті всіх цих форм, але в сучасних умовах розвитку Української держави та суспільства проблема виконання обов'язків та дотримання заборон актуальною у теоретичному та практичному значенні. З огляду на суперечливий характер законодавчих приписів, а також відсутність шанобливого ставлення до заборон та зобов'язань у цих двох формах виникає безліч різноманітних правових конфліктів, що руйнують правову систему, не сприяють збалансованому та поступальному її розвитку. Наукові питання виконання зобов'язань були предметом дослідження у вітчизняній юридичній літературі. Різноманітні їх аспекти вивчались у працях Л.В. Авраменка, О.М. Головка, Є.Т. Григоренка, О.В. Волощенко, В.В. Копейчикова, М.І. Козюбри, С.В. Ківалова, Н.М. Оніщенко, В.Ф. Погорілка, І.М. Погребного, О.В. Петришина, П.М. Рабіновича, Ю.М. Тодики, М.Ц. Цвіка, Ю.С. Шемшученка. Однак, дискусійний характер проблематики виконання обов'язків та відсутності праць щодо прояву конфлікту та компромісу у цій формі реалізації права обумовлюють актуальність обраної нами тематики.

Метою цієї публікації є визначення особливостей виконання зобов'язань як форми реалізації права, на прикладах із законодавства дослідити форми та структуру конфліктів у процесі виконання зобов'язань та обґрунтування правокompromісних засобів їх подолання.

У науковій загальнотеоретичній літературі приділяється певна увага дослідженню форм реалізації права взагалі, а також виконанню, зокрема. На думку М.А. Вороніної, виконання є формою реалізації правових зобов'язуючих приписів, які покладають на особу юридичні обов'язки активного типу, і тому вимагає від неї здійснення дій, що становлять зміст таких обов'язків [1, с. 408].

При виконанні норм суб'єкти здійснюють покладені на них позитивні обов'язки, функції, повноваження, реалізуючи тим самим, відповідні правові норми (наприклад, громадяни зобов'язані сплачувати податки, сплачувати проїзд на всіх видах транспорту, з'являтися до суду за повісткою як свідок тощо). Специфікою цієї форми є те, що вона: по-перше, пов'язана з реалізацією зобов'язуючих норм, по-друге, передбачає, на відміну від першої (пасивної) форми, активні дії суб'єктів; по-третє, відрізняється чіткою імперативністю, владністю, оскільки за невиконання юридичних приписів можуть бути реалізовані санкції; по-четверте, у більшості випадків правовиконавчі дії так чи інакше фіксуються, оформлюються [2, с.550].

У свою чергу, ця форма реалізації норм права має місце тоді, коли суб'єкти виконують покладені на них юридичні обов'язки. У цих випадках вони діють активно. У такій формі реалізуються зобов'язуючі норми права. Наприклад, пасажир громадського транспорту, компостуючи талон, виконує юридичний обов'язок – сплачує проїзд, таким чином, виконує норму права [3, с. 454].

Інші автори, аналізуючи форми реалізації норм Основного Закону України зазначають, що виконання конституційних норм – це цілеспрямована, активна діяльність відповідних суб'єктів, яка полягає у вчиненні певних дій, спрямованих на реалізацію конкретних конституційних норм. Специфіка цієї форми реалізації полягає, перш за все, у активній правомірній поведінці зобов'язаних суб'єктів. У разі не вчинення відповідних активних дій конституційні норми реалізовані не будуть, а для зобов'язаних суб'єктів настане юридична відповідальність. Так, наприклад, відповідно до норм Конституції (частина 2 статті 65) та поточного законодавства для реалізації норм, що встановлюють військовий обов'язок, громадянину, який досяг призовного віку та не має підстав для звільнення чи відстрочки від проходження військової служби, необхідно не тільки з'явитися до військового комісаріату, пройти військово-лікарську комісію, а також відслужити встановлений законодавством строк служби, тобто вчинити цілу низку активних дій. За невиконання цих дій законодавством передбачена адміністративна та кримінальна відповідальність [4, с. 52]. Отже, під дотриманням конституційних норм розуміють пасивну поведінку суб'єктів, які, не

порушуючи відповідних конституційних заборон, тим самим реалізують конкретні конституційні норми, в яких ці заборони містяться. Так, наприклад, з метою реалізації частини 6 статті 17 Конституції, відповідно до якої на території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом, суб'єкт просто не повинен створювати, або брати участь у створенні таких формувань. У тому разі, якщо у цьому аспекті поведінка суб'єкта буде пасивною, то відповідно ця поведінка буде правомірною, а відповідна норма Конституції України буде не порушена, а значить реалізована [4, с. 52].

Відомий російський дослідник М.Н. Марченко зазначає, що виконання як форма реалізації права є ні чим іншим, як реалізацією зобов'язуючих норм, тобто виконанням суб'єктом права покладених на нього зобов'язань. Виконання зобов'язань виражається у вчиненні фізичною чи юридичною особою дій, передбачених нормами права. Дії, пов'язані з виконанням зобов'язань, можуть передбачатися також в угодах та в індивідуальних актах, що приймаються у процесі правозастосування. Яскравим прикладом зобов'язань, що містяться у нормах права, є конституційні обов'язки громадян. Вони передбачені у текстах самих конституцій, а також інших конституційних актах. Це обов'язки своєчасно та у повному обсязі сплачувати податки, нести військову службу тощо.

П.М. Рабінович зазначає, що виконання є формою реалізації зобов'язуючих норм, яка полягає в активній поведінці суб'єктів, що здійснюється ними як за власним бажанням, так і всупереч ньому (наприклад, реалізація вимог законодавства про сплату податків); дотримання – форма реалізації забороняючих норм, яка полягає у пасивній поведінці (бездіяльності) суб'єктів, що здійснюється за їх власним бажанням (наприклад, не порушення водіями транспортних засобів встановлених обмежень швидкості руху). Звідси, П.М. Рабінович робить висновок, що не реалізація зобов'язуючих і забороняючих норм є юридичним правопорушенням [5, с. 164].

Як зазначають І.М. Погрібний та Д.В. Слинко, виконання норм права – це форма реалізації норм права, що знаходить свій вираз в діях суб'єктів щодо здійснення зобов'язуючого впливу права. Якщо норма права містить обов'язок, то простого утримання суб'єкта від здійснення визначених дій вже недостатньо. Більш того, у деяких випадках таке утримання від дій може кваліфікуватися як протиправна поведінка. Особливою рисою виконання норм права є активна поведінка суб'єктів: вони здійснюють дії, що передбачені юридичними нормами, тобто виконують покладені на них активні обов'язки. Наприклад, обов'язок батьків утримувати неповнолітніх дітей і забезпечити їм певний рівень освіти, чи своєчасне заповнення і подача до органів податкової адміністрації декларації про доходи.

У свою чергу, В.В. Копейчиков зазначає, що виконання норм права – це форма їх реалізації, що знаходить свій вираз у діях суб'єктів щодо здійснення зобов'язуючого припису права. Якщо норма права містить обов'язок, то простого утримання суб'єкта від вчинення певних дій вже недостатньо. Більше того, в деяких випадках воно може кваліфікуватися як протиправна поведінка. Особливою рисою виконання норм права є активна поведінка суб'єктів: вони чинять дії, відповідно до юридичних норм, тобто виконують покладені на них активні обов'язки. Наприклад, норма права може зобов'язувати батьків утримувати неповнолітніх дітей і забезпечувати їм певний рівень освіти [6, с. 177-178].

Варто зазначити, що існують різні підходи як до виконання, так і дотримання, але найголовніше полягає у тому, що ці дві форми найсуттєвішим чином взаємопов'язані одна з одною, а у деяких випадках взаємодоповнюються.

Незважаючи на те, що виконання як форма реалізації права набула розвитку у загальнотеоретичній літературі, дослідження її змістовного наповнення (проблеми виконання обов'язків) залишається дискусійною.

Як зазначають Ю.М. Тодика та О.Ю. Тодика, «обов'язки є об'єктивною необхідністю, вимогою, яка пред'являється суспільством до людини з тим, щоб не порушувались права

іншої особистості та суспільство могло функціонувати нормально і стабільно» [7, с. 165]. Саме тому, у статті 23 Конституції України [8] встановлено, що кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості.

З цього приводу М.І. Матузов розглядає вважає, що є необхідним компонентом оптимальної взаємодії держави, права та особистості, без яких неможливі ні збалансована політико-правова система, ні ефективне правове регулювання, ні чіткий і стабільний правопорядок, ні інші стани та прояви суспільного життя. Виконання обов'язків – це умова нормального функціонування конституційних інститутів, керування соціальними та економічними процесами, підтримання стійкості, дисципліни та стабільності в суспільстві [9, с. 284].

Разом з тим, як зазначає Б.С. Ебзєєв, у широкому соціальному контексті неможливо в реалізації конституційних прав або виконанні обов'язків бачити тільки інтереси особистості, або, навпаки, тільки інтереси суспільства, необхідним є урахування, що вони повинні поєднуватися та узгоджуватися, оскільки особистий інтерес нерідко уособлює суспільний, а інтереси суспільства персоналізуються в інтересах особистості [10, с. 189].

Отже, виконання зобов'язань перед державою, суспільством, окремою людиною є важливою передумовою поетапного просування країни у цивілізованому напрямі розвитку. У зв'язку з цим варто розглядати обов'язки в аксіологічному сенсі.

Конфліктогенний потенціал правових норм, як уже зазначалось, знаходить свій прояв у різноманітних формах реалізації права. Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що у сфері використання правових норм існує велика кількість *складних правових конфліктів*. Проте не менше *правових конфліктів* виникає й при реалізації інших форм права – виконанні та дотриманні. Варто сказати, що у зв'язку з тим, що, як уже зазначалось вище, до останніх двох форм реалізації права прикуто менше уваги ніж до використання, проблем з цими формами на перший погляд здається менше, але це не так. Крім того, проблема з виконанням правових норм безпосередньо пов'язана з використанням. Це пов'язано з тим, що кожному праву одного суб'єкта кореспондує відповідний обов'язок іншого. У зв'язку з цим, дуже велика кількість *правових конфліктів*, які мають свою специфіку, безпосередньо пов'язані з виконанням та дотриманням. При цьому *правокомпромісні засоби* упорядкування таких *правових конфліктів* також мають свою специфіку.

Наприклад, однією з важливих умов того, щоб людина мала змогу використати своє безумовне право на громадянство є визнання та дотримання норм Конституції України та законів України (стаття 9 Закону України «Про громадянство України» [11]).

Окрім того, стаття 18 Основного Закону прямо забороняє вихід із громадянства, у тому разі, якщо особу, що клопоче про такий вихід, притягнуто в Україні як обвинуваченого у кримінальній справі або стосовно якої в Україні існує обвинувальний вирок суду, що набрав чинності. До речі, Закон України «Про громадянство України» [12] в редакції від 16 квітня 1997 року встановлював ще більш жорсткий взаємозв'язок між названими формами реалізації права. Зокрема, у статті 19 цього Закону йшлося про те, що у виході з громадянства України може бути відмовлено, якщо особа мала невиконані зобов'язання перед державою або майнові зобов'язання, з якими були пов'язані інтереси юридичних або фізичних осіб України.

Насправді Закон України «Про громадянство України» в редакції від 16 квітня 1997 року породжував найскладніший *правовий конфлікт*, оскільки його норми обмежували реалізацію невід'ємного природного права людини на громадянство, яке у тому числі включає й право на зміну громадянства, пов'язуючи це з виконанням майнових зобов'язань. У зв'язку з цим, слід констатувати, що законодавець абсолютно правильно відійшов від цієї моделі, що прямо суперечила принципу верховенства права. Отже, було застосовано *правокомпромісні засоби*, зокрема, внесення змін до законодавства, що упорядкували цей конфлікт.

Подібний до наведеного вище, на сьогодні існує *правовий конфлікт* у сфері використання права на вільний виїзд з України. Цей правовий конфлікт базується на тому, що невиконання тих чи інших зобов'язань може призвести до обмежень у праві виїзду громадян за кордон, що є прямим порушенням права на свободу пересування, вільний вибір місця проживання, вільно залишати територію України, яке передбачене статтею 33 Основного Закону України [8]. Відповідно до статті 6 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» [13] громадянинові України може бути відмовлено у видачі паспорта, якщо діють не врегульовані аліментні, договірні чи інші невиконані зобов'язання – до виконання цих зобов'язань, а також якщо громадянин підлягає призову на строкову військову службу – до вирішення питання про відстрочку від призову.

Отже, ці приклади свідчать про наявність *конфліктогенної складової* у вітчизняному механізмі реалізації прав, зокрема, у сфері виконання обов'язків.

Правові конфлікти виникають у сфері виконання конституційних обов'язків громадянами України. Одним із таких слід визнати правовий конфлікт, що виникає у зв'язку з необхідністю проходження альтернативної служби. У частині 4 статті 35 Конституції України [8] чітко встановлено, що ніхто не може бути увільнений від своїх обов'язків перед державою або відмовитися від виконання законів за мотивами релігійних переконань. У разі, якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням громадянина, виконання цього обов'язку має бути замінене альтернативною (невійськовою) службою.

Варто зазначити, що у суспільній свідомості альтернативна служба в Україні розглядається як право, але вона не може бути такою. Як стверджує Є.І. Григоренко, «альтернативну службу необхідно розглядати не тільки як право, але й як обов'язок» [14, с. 119-120]. Це пов'язано з тим, що альтернативна (невійськова) служба здійснюється громадянином України, який має відповідні підстави при виникненні необхідності реалізації військового обов'язку. У цьому випадку мається на увазі, що громадянин, який повинен проходити військову службу та релігійні переконання якого суперечать цьому, має право на заміну виконання зазначеного обов'язку альтернативною (невійськовою) службою, тобто у такого громадянина є вибір варіанту поведінки. Після такого вибору здійснюється реалізація права, зокрема, замість проходження військової служби, громадянин України виконує альтернативний обов'язок, що безпосередньо пов'язаний з існуванням військового обов'язку та який замінює останній.

З огляду на те, що альтернативна служба є обов'язком, її реалізація повинна бути чіткою та беззастережною. Проте на заваді цьому стоїть застаріле та непослідовне законодавство, яке не відповідає ні високим конституційним вимогам, ні високим міжнародним стандартам, а також породжує цілу низку *правових конфліктів*.

Проблеми у законодавстві про альтернативну службу полягають у тому, що відповідно до Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу» [15] це право надається тільки за релігійними поглядами і не надається за нерелігійними на підставі власних моральних чи політичних переконань особи, наприклад, за пацифістськими поглядами. Крім цього, термін проходження альтернативної (невійськової) служби є у півтора рази більшим у порівнянні з термінами проходження військової строкової служби та ін.

Варто зазначити, що наведений правовий конфлікт є *зовнішнім правовим конфліктом* на *зовнішньому* рівні взаємодії суб'єктів у межах реалізації конституційного обов'язку проходити альтернативну службу громадянами України, що мають власні моральні, релігійні чи політичні переконання.

Проаналізований правовий конфлікт передбачає наступну структуру:

1) причини: *суперечливі та непослідовні норми законодавства про альтернативну (невійськову) службу (правові колізії) та невідповідність такого законодавства міжнародним стандартам та конституційним вимогам (правові прогалини);*

2) суб'єкти: *військовозобов'язані громадяни України, що мають моральні, релігійні та політичні переконання, держава в особі спеціально уповноважених органів;*

3) правокompromісні засоби: *внесення наступних змін до законодавства.*

Необхідно викласти в такій редакції частину 1 статті 4 Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу»: *На альтернативну службу направляються громадянин, які підлягають призову на строкову військову службу і особисто заявили про неможливість її проходження як такої, що суперечить їхнім моральним, релігійним та політичним переконанням та стосовно яких прийнято відповідні рішення. У частині 2 статті 6 Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу» замість слів «у півтора рази перевищує строк» замінити словами «дорівнює строку».*

Виникає *правовий конфлікт* і при виконанні конституційного обов'язку батьків утримувати дітей до повноліття (частина 2 статті 51 Конституції України [8]). Зазначений конституційний обов'язок знаходить свою конкретизацію у Сімейному кодексі України [16], де вказуються особливості його виконання. Зокрема, цьому питанню присвячено Главу 15 цього Кодексу. Відповідно до статті 180 СК України, батьки зобов'язані утримувати дитину до досягнення нею повноліття, а стаття 181 встановлює способи виконання батьками обов'язку утримувати дитину.

Проте проблема, яка має місце при регламентації цього обов'язку та яка породжує відповідний *правовий конфлікт* полягає у тому, що СК України не розмежує базові та різнопланові поняття: «*аліменти*» та «*утримання*». Варто зазначити, що обов'язок по утриманню дітей з боку батьків обмежується двома юридичними фактами. З одного боку – це народження дитини, а з іншого – досягнення дитиною повноліття. У свою чергу, аліментні зобов'язання виникають у таких же рамках, але при настанні додаткових юридичних фактів, а саме розірвання шлюбу, ухилення одного з батьків від добровільного утримання дитини. Аналіз співвідношення названих понять дає можливість зробити загальний висновок про те, що у тому разі, коли йдеться про «*утримання*», то воно передбачає добровільне, свідоме та цілеспрямоване надання коштів на користь дитини. У тому ж разі, коли використовується термін «*аліменти*», то це передбачає примусове стягнення коштів на дитину.

На жаль, Сімейний кодекс України не відбиває це розмежування у своєму змісті. Так, зокрема, стаття 189 цього Кодексу [16] «Договір між батьками про сплату аліментів на дитину» прямо вказує, що батьки мають право укласти договір про сплату аліментів на дитину, в якому визначити розмір та строки виплати. Умови договору не можуть порушувати права дитини, які встановлені Кодексом. Договір укладається у письмовій формі і нотаріально посвідчується. У разі невиконання одним із батьків свого обов'язку за договором аліменти з нього можуть стягуватися на підставі виконавчого напису нотаріуса. Отже, ця стаття, використовуючи диспозитивне начало (вільне укладання договору) вказує на те, що аліменти можуть сплачуватись як на добровільних засадах, так і примусових. У цьому приписі законодавець свідомо ототожнює два різноспрямовані поняття: «*утримання*» та «*аліменти*».

Правовий конфлікт, що виникає у цій сфері полягає у тому, що наведені суперечливі терміни ототожнюються у свідомості громадян, в деяких випадках не сприяють свідомому виконанню конституційного обов'язку щодо утримання дітей до повноліття. Крім цього, це знижує потенціал своерідної санкції, яка передбачається за ухилення від утримання дітей – сплати аліментів, що признаються судом.

З огляду на викладене, вважаємо, що законодавство України, ототожнюючи різнопланові поняття, породжує у шлюбно-сімейній сфері *правові конфлікти*, пов'язані з належним виконанням обов'язку батьків утримувати своїх дітей до повноліття. Варто зазначити, що він є *внутрішнім правовим конфліктом* (*правовою колізією, неточністю*), який породжує *зовнішній правовий конфлікт* на *внутрішньому* рівні взаємодії суб'єктів у межах виконання батьками свого конституційного обов'язку по утриманню дітей до повноліття.

Наведений *правовий конфлікт* передбачає наступну структуру:

1) **причини:** суперечливі норми Сімейного кодексу України, в яких здійснюється ототожнення різноспрямованих понять «утримання» та «аліменти»;

2) **суб'єкти:** батьки, що свідомо виконують обов'язок щодо утримання дітей та батьки, що ухиляються від цього обов'язку;

3) **правокомпромісні засоби:** рішення судів, внесення змін до законодавства.

Пропонується, зокрема, внести зміни до частини 2 статті 75 Сімейного кодексу України, виклавши її в такій редакції: *Право на утримання або аліменти має той із подружжя, який потребує матеріальної допомоги, за умови, що другий із подружжя може надавати матеріальну допомогу. 2. Зміну назви та редакції статті 189 Сімейного кодексу України: Договір між батьками про утримання дитини. Частина 1: «Батьки мають право укласти договір про утримання дитини, у якому визначити розмір та строки виплати. Умови договору не можуть порушувати права дитини, які встановлені цим Кодексом. Договір укладається у письмовій формі і нотаріально посвічується». Частина 2: «У разі невиконання одним із батьків свого обов'язку за договором утримання дитини з нього повинні бути стягнені аліменти на підставі виконавчого напису нотаріуса.»*

Наведене вище дає підстави сформулювати такі висновки:

1. Встановлено, що *правовий конфлікт та правовий компроміс* мають свій прояв у різних формах реалізації права, у тому числі у *формі виконання*. На сучасному етапі розвитку соціальних процесів ускладнилось сприйняття суб'єктами необхідності виконання покладених на них обов'язків. З огляду на це, у межах названої форми виникають різноманітні правові конфлікти, що значно ускладнюють процес реалізації норм права, а отже гальмують розвиток держави, розбудову дієздатних структур громадянського суспільства.

2. Доведено, що змістовне наповнення *виконання як форми реалізації права*, зокрема, проблема обов'язків залишається майже нерозкритою. У зв'язку з цим, неправильне розуміння обов'язків, недбале ставлення до них як з боку суспільства, так і окремих його членів призводить до виникнення *правових конфліктів*.

3. Виявлено, що *правові конфлікти* динаміка яких здійснюється у межах виконання правових норм безпосередньо пов'язана з їх використанням. Це обумовлено тим, що кожному праву одного суб'єкта кореспондує відповідний обов'язок іншого. Такі правові конфлікти у рамках наведеної форми реалізації права існують у всіх галузях права. При цьому найбільш ефективними *правокомпромісними засобами* їх упорядкування є внесення змін до законодавства та рішення уповноважених суб'єктів, у першу чергу, судів.

Література:

1. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів] / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. – Харків: Право, 2009. – 584 с.

2. Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А. Проблемы теории государства и права : Учебник. – М. : Изд-во Эксмо, 2005. – 832 с. – (Российское юридическое образование).

3. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2000. – 776 с.

4. Григоренко Є.І. Конституція та засади конституційного ладу України у питаннях та відповідях: навч. посіб. / Є.І. Григоренко, О.С. Передерій. – Х. : ХУПС, 2010. – 172 с.

5. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави / П.М. Рабінович: навч. посіб. – вид. 10-е, доповнене. – Львів : Край, 2008. – 224 с.

6. Загальна теорія держави і права / за заг. ред. В.В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 320 с.

7. Тодика Ю.М. Конституційно-правовий статус людини і громадянина в Україні / Ю.М. Тодика, О.Ю. Тодика. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2004. – 368 с.

8. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права / Н.И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. академии права, 2004. – 512 с.
10. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России : взаимная ответственность и конституционные обязанности / Б.С. Эбзеев. – М.: Норма, 2007. – 384 с.
11. Про громадянство України: Закон України в ред. від 18 січня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 13. – Ст. 65.
12. Про громадянство України: Закон України в ред. від 16 квітня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 23. – Ст. 169.
13. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21 січня 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 18. – Ст. 101.
14. Григоренко Є.І. Конституційні засади проходження військової служби громадянами України: проблеми теорії та практики : монографія / Є.І. Григоренко. – Х. : Право, 2010. – 280 с.
15. Про альтернативну (невійськову) службу в Україні : Закон України від 12 грудня 1991 року № 1975-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 15. – Ст. 188.
16. Сімейний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 21. – Ст. 135.

ДО ПИТАННЯ ПОДАЛЬШОГО УПОРЯДКУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН У ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ

Брижко В.

(кандидат юридичних наук, заступник директора НДЦПІ НАПрН України з наукової роботи)

Анотація. *Про сутність та використання у правотворчості понять «інформація» і «дані» з урахуванням процесів щодо електронно-інформаційного середовища.*

Ключові слова: *закон, інформація, дані.*

Аннотація. *О сущности и использовании в правотворчестве понятий «информация» и «данные» для упорядочения общественных отношений в электронно-информационной сфере.*

Summary. *About essence and use in law creation of concepts «information» and «date» for organization of public relations in an electronic-informative sphere*

Поняття «інформація» походить від латинського «information», що передбачає семантично близькі визначення: «пояснення», «виклад», «тлумачення». Українська юридична енциклопедія перекладає слово «information» як «роз'яснення, уявлення» [1] щодо «документованих або публічно оголошених відомостей про події та явища, що відбуваються у суспільстві й державі та навколишньому природному середовищі», яке відповідає визначенню, наданому у Законі України «Про інформацію» від 02.10.92 р. [2].

Відомий російський словник С.І. Ожегова надає таке визначення інформації: «сведения об окружающем мире и протекающих в нем процессах, воспринимаемые человеком или специальным устройством» [3, с. 253]. Там же надано поняття «відомості» (рос. – «сведения»): «познания в какой-либо области, известия, сообщения, знания, представление о чем-либо» [3, с. 698] та поняття «познание - приобретение знаний, постижение закономерностей объективного мира» [3, с. 546].

За доктором юридичних наук, професором О.О. Гавриловим «информацией являются используемые данные, представленные в форме, пригодной для передачи и обработки» [4, с.

2]. При цьому російський учений помічає, що до 1970-х років термін «інформація» ані в загальній теорії права, ані в галузевих юридичних науках, ані в законодавстві не застосовувався; вживали такі еквіваленти, як «дані», «матеріали», «відомості» та ін. [4, с. 13].

Доктор юридичних наук, професор В.О. Копилов у монографії «Інформаційне право» посилається на визначення «інформації», яке відповідає визначенню, наданому у Федеральному законі Російської Федерації «Про інформацію, інформатизацію і захист інформації» від 20.02.95 р. та ДСТ 51141-98. «Діловодство й архівна справа. Терміни і визначення»: «Информация - сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления» [5]. Але зауважує: «Учитывая социальный аспект рассматриваемого предмета, добавим: в виде, понятном для восприятия человеком. Такое определение дает возможность «вывести» из понятия «информация» программы для электронных вычислительных машин (ЭВМ), отнесенные названным Законом к средствам обеспечения ЭВМ» [6, с. 41].

Щодо поняття «дані», то словник С.І. Ожегова надає таке визначення: «сведения, необходимые для какого-нибудь вывода, решения» [3, с. 155]; тобто поняття «інформація» та «дані» ототожнюються.

В українських стандартах, які пристосовані до міжнародних стандартів (ISO), поняття «дані» визначене як «інформація, подана у формалізованому вигляді, придатному для передачі, інтерпретування чи оброблення за участю людини або автоматичними засобами» [7-9]. У «Правилах надання та отримання телекомунікаційних послуг», що затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 09.08.2005 р. № 720, - «дані - інформація у формі, придатній для автоматизованої обробки засобами обчислювальної техніки».

Можна вважати, що поняття «інформація» властиве мислячому суб'єктові, тим самим під інформацією мається на увазі не тільки зміст відомостей, але й їх інтерпретація, що у наступному забезпечує, за необхідності, комунікаційну взаємодію.

Проте постає питання - комп'ютер («специальное устройство» - за С.І. Ожеговим) має можливість осягти або досягнути (рос. - постичь, постигнуть) відомості, тобто зрозуміти їх, чи це можливо лише для високоорганізованої матерії, що має складну динамічну систему управління, якою є мозок людини? Чому у вітчизняній, зокрема юридичній, практиці ототожнюються такі поняття, як «інформація» та «дані», а практика європейських стандартів та національних нормативно-правових актів використовує поняття «дані», «обробка даних», «захист даних» тощо (див. [10-13])?

З огляду на загальносистемне уявлення поняття «інформація» має два аспекти:

— гносеологічний аспект: інформація розглядається як відомості, як якісне значення змісту повідомлення (семантичний, якісний аспект інформації). Звідси можна говорити про те, що інформація - це відомості про дійсність на основі мислення і висновків людей або вирішення задач засобами, що наділені «інтелектуальними» можливостями. Безпосередньо цим питанням у 1960-х роках займалися співробітники Всесоюзного інституту наукової та технічної інформації, які вперше в країні видали монографію під назвою «Основы научной информации», у якій підведено підсумок на той час світового та особистого досвіду [14];

— онтологічний аспект: інформація розглядається як кількісне значення міри пропускну здатності каналу зв'язку (визначеності й упорядкованості (інтенсивності) потоку повідомлення в мережах передачі даних, що зветься «трафік») і упорядкування повідомлень (організація процесу кодування/декодування і передачі/прийому інформації). Інформація в даному аспекті розглядається як упорядкована субстанція, яку можна описати математично. При цьому під системою упорядкування розуміється будь-яка алгоритмізована система з об'єктивно заданим алгоритмом, що може бути розпізнаний. Мова тут йде не про гносеологічний (змістовний) аспект інформації, а про можливість її неспотвореного перетворення-кодування для обробки в автоматизованих системах і

переміщення по лініях зв'язку. Цим питанням, що отримало назву «математична теорія інформації», з 1948 року займалися К. Шеннон [15], академік А.М. Колмогоров та ін. [14, с. 67].

Існує багато визначень «інформації», котрі умовно можна розділити на чотири групи: життєве розуміння інформації; поняття, що використовують формалізовані моделі реальних об'єктів і процесів; підхід з позицій теорії відображення і пізнання; урахування зв'язку інформації з властивостями матерії [16]. Як ілюстрацію того, наскільки різноманітні підходи до визначення «інформації» залежно від тих або інших цілей, наведемо деякі з них. Отже, «інформацією» називають: будь-які відомості про раніше невідомі події; відображення реальності у свідомості людини, представлену на її мові; основний зміст відображення; семантику або прагматику синтаксису мови представлення даних; змістовний опис об'єкта або явища; результат вибору; зміст сигналу, повідомлення; відбиту розмаїтість або її міру; зменшувану невизначеність; міру складності структур або організації; продукт наукового пізнання, засіб вивчення реальної дійсності; обов'язкову субстанцію живої матерії, психіки, свідомості; нескінченний процес триєдності енергії, руху і маси з різною густиною кодових структур безмежного Всесвіту; вічну категорію, що утримується в усіх без винятку елементах і системах матеріального світу, що проникає в усі сфери життя людей і суспільства; властивості матерії, її атрибут, якусь реалію, що існує поряд з матеріальними речами або в самих речах тощо.

Множинність підходів до визначень інформації надає, зокрема, на своїх сторінках журнал «Міжнародний форум з інформації і документації»: «інформація - негативна ентропія», «те, що змінює наші знання», «відбита розмаїтість», «метаенергія».

Для Н. Вінера інформація - це форма організації живої істоти, що не залежить від матерії й енергії [17]. Немов у продовження, Герой Соціалістичної Праці І. Кочових, заступник Голови Ради Міністрів УРСР із науково-технічного прогресу в 1977 р., вважає, що «фіксована інформація є пам'ять про минуле для використання в майбутньому, і нею володіють усі системи світобудови. ...Інформація є така ж субстанція, як Матерія й Енергія. Вони триєдині і складають разом усю світобудову. ...Інформація є відношення Матерії до Енергії. ...тобто Інформація є Час (але не календарний), а Час є Інформація. ...Усі системи, живі і неживі, утворюють навколо собі енергетичні й інформаційні полюси, причому, інформаційні полюси є засобом зв'язку всіх систем у єдиному інформаційному полі Всесвіту. Ці полюси, що зараз називають аурую і іоносферою, насправді є інформаційним полем» [18].

Якщо з енергією, що, як відомо, не може бути знищена і нікуди не зникає, тільки переходить чи трансформується то в речовину, то в інші види енергії, начебто усе ясно, з інформацією відбуваються дивні речі. Незрозумілою, наприклад, є властивість інформації не зменшуватися від її споживання, а навпаки - збільшуватися, «розмножуватися».

Слово «інформація» було відоме ще в часи Аристотеля. «Інформація як наукова категорія введена як первинне поняття, що поряд з поняттями матерії (речовини) і енергії не підлягає визначенню», - заявив на 6-му Міжнародному форумі інформатизації російський академік Є.В. Євреїнов. Доктор технічних наук, професор Г.Н. Дульнев у статті «Інформація - фундаментальна сутність природи» наводить розширене визначення інформації, запропоноване англійським ученим Ешбі, - «інформація є мірою зміни в часі і просторі структурної розмаїтості систем...».

Академік В.М. Глушков зазначав: «Інформація в найширшому її розумінні є міра неоднорідності розподілу матерії та енергії в просторі і часі, міра змін, які супроводжують всі процеси, що протікають у світі... Інформацію несуть у собі не тільки наповнені буквами сторінки книг чи людська мова, але й сонячне світло, складки хребта гір, шум водоспаду, шелест листя і т.д.» [19].

Доктор філософських наук з інституту філософії АН Білорусі А.К. Манєєв в глибокому дослідженні інформаційної сутності ноосфери [20] пише: «Любые процессы индуцирования, переработки и преобразования продуктов отображения являются информационными, а информация оказывается упорядоченной структурой».

Доктор технічних наук, професор, президент Міжнародної академії інформатизації І. Юзвішин немов продовжує: «Інформація - це фундаментальний генералізаційно єдиний безпочатково-безкінцевий законопроцес резонансно-стільнікового, частотно-квантового і хвильового відношення, взаємодії, взаємопроникнення і взаємозбереження (у просторі і часі) енергії, руху, маси і антимаси на основі матеріалізації і дематеріалізації в мікро- і макроструктурах Всесвіту. ...У третьому тисячолітті інформація як абсолютна істина пізнання явищ і процесів Природи стане глобальним ресурсом науково-технічного прогресу, володіючи яким можна обійтися без тонн вугілля, цистерн нафти, вагонів залізної руди, інших матеріальних, трудових і фінансових ресурсів. Розшифрувавши інформаційно-кодові структури інформації, люди навчаться управляти процесами термоядерного синтезу, гравітації, електромагнітних явищ, самоосвіти і саморозпаду в глибинних надрах Землі...» [21].

Урешті-решт, як впливає із наведеного, універсального визначення інформації не існує. Кожне з визначень вірно для певної галузі застосування, і кожне стає не конструктивним, якщо воно застосовується не за призначенням або не сприймається людиною. Дефініції у законах та їх проектах використовують семантичний аспект інформації, тобто змістовний опис об'єкта, предмета та ін., наприклад:

- проект Федерального Закону Російської Федерації «Про інформацію, інформатизацію і захист інформації» від 2000 р.: «Інформація - відомості про осіб, предмети, факти, події, явища і процеси, виражені в будь-якій об'єктивній формі, що забезпечує можливість їх збереження і поширення»;

- проект Міждержавного стандарту ІСО/МЕК (1999 р.): «Інформація - знання (відомості) про такі об'єкти, як факти, події, явища, предмети, процеси, уявлення, що включають поняття, які у визначеному контексті мають конкретний сенс» [22].

У чинній нормативно-правовій базі «інформація» інтерпретується як знання, відомості, змістовний опис об'єкта або явища і т.п. Подібне трактування орієнтоване на застосуванні документа в реальному (аналоговому) середовищі існування, що утворене мислячими суб'єктами, людьми. Лише людина може мати знання, і тільки для неї різноманітні сукупності графічних символів можуть бути «відомостями». Сьогодні тільки для людини певна сукупність символів, знаків, сигналів може інтерпретуватися як «відомості про будь-що», а сам суб'єкт обов'язково має володіти деякою вихідною системою знань, наприклад, вміти читати. Для технічного об'єкта «інформація» не «відомості» і, тим більше, не «знання». У неживій природі об'єкти взаємодіють з інформаційним кодом, але не зі «знанням» і «відомостями».

Варто розрізнити знання і відомості. Знання - це відображення дійсності у свідомості людей, що є продуктом їх духовної, матеріальної і суспільної діяльності на основі ідей, досвіду і достовірних фактів. Образно кажучи, знання = ідеї + факти + закони логічного мислення. Люди мають різні знання, які накопичуються та можуть змінюватися в обсязі інформації залежно від природних якостей суб'єкта. Якщо знання не сприймаються, то це проблема конкретного суб'єкта, але не інформації. Текст іноземною мовою має сенс для тих, хто знає відповідну мову, але не має значення для інших.

Структура знань може бути описана як тезаурус (від грец. «thesaurus» - скарбниця, комора, склад) одержувача, фактично його запас ключових слів - дескрипторів, зумовлений попереднім досвідом накопичення, осмислення фактів та їх взаємовідносин. По суті, тезаурус - це словник ключових слів, у якому вказані зв'язки слів за їх змістом. Він усуває синонімію, багатозначність слів, вказує базисні відношення між дескрипторами, які існують між ними незалежно від контексту, визначає здатність витягати з відомостей нові знання. Його

застосовують при автоматизованому перекладі, інформаційному пошуку та інших видах автоматизованої обробки даних.

Відомості відносно об'єктивні. Вони цінні для одержувача тоді, коли змінюють його попередні знання про об'єкти і їх співвідношення, зв'язки з іншими об'єктами. Це положення не залежить від того, у чому ці попередні знання закладені - в апріорних ймовірностях, у деяких фактах, у конкретній формі змістовного опису і т.п.

Цитовані вище юридичні визначення характеризують інформацію з позицій сприйняття її людиною. Їх визначення у відомій мірі умовні, суб'єктивні, а конструктивне використання в сфері електронної взаємодії досить проблематичне. Навіть є можливість отримати парадоксальний висновок. Наприклад, комп'ютер не може сприймати відомості, тим більше знання, отже - комп'ютер не може обробляти інформацію. Парадокс означає, що в такому вигляді визначення інформації відображають незначні її властивості з позицій електронної взаємодії. Тут треба виходити з інваріантних властивостей інформаційного сигналу, але не інваріантності семантичних характеристик інформації.

Машина не вміє мислити («усвідомлювати», «уявляти», «роз'яснювати») як людина. Вона вміє тільки перетворювати виділену тим або іншим засобом множину кодів (сигналів, структур) на основі однозначно заданої послідовності фіксованих операцій. Приміром, оцінимо два документи зі зміненою послідовністю слів: «двічі по два – чотири» і «чотири є двічі по два». Якщо це традиційні документи, то вони містять ті самі відомості (інформацію). Але якщо це електронні документи, то машина розцінить їх як різні. Для традиційного документа захист інформації є захистом відомостей, для електронного документа захистом інформації є захист даних, тобто кодів (сигналів, структур). Самі відомості не мають значення, нехай це навіть безглуздий з позицій людини їх набір. Для машини важливе чергування кодів, до яких «прикріплені» відомості, і захист даних є збереженням порядку їх черги. У неживій природі об'єкти взаємодіють із кодами (сигналами, структурами - тобто формами), але не зі «знанням» і «відомостями» (тобто - змістом повідомлень).

Висновки.

1. Оскільки сучасні визначення законів характеризують інформацію з позицій сприйняття її людиною, то їх конструктивне використання в сфері електронної взаємодії апріорі проблематичне. Якщо комп'ютер не може сприймати знання, то можна зробити висновок, що він не може обробляти інформацію. Навіть з цієї суперечливої реальності випливає, що зазначені в роботі юридичні визначення інформації відбивають незначні її властивості з позицій електронно-інформаційного середовища, що є складовою частиною майбутнього інформаційного суспільства.

Неможливість застосувати відомі визначення не означає їх невірність. У силу системної відмінності реального світу від електронно-інформаційного середовища потрібні більш прийнятні для останнього вихідні поняття. При їх розробці і формуванні є необхідність виходити з вимоги ефективності визначень саме для сфери електронної взаємодії, у якій здійснюється формування, обробка, збереження, передача сигналів і електронних структур. В електронно-інформаційному середовищі поняття інформації має спиратися на властивості кодів (сигналів, структур), але не на семантичні характеристики. Машина не вміє мислити, вона вміє тільки перетворювати виділену тим або іншим чином множину кодів на основі однозначно заданої детермінованої послідовності логічних операцій.

2. В електронно-інформаційному середовищі функціонує не «інформація» як така, а «дані», до яких вона «приспосована», «прикріплена» і т.д. Дані можна розглядати як формалізовані знаково-кодові комбінації, що представляють інформацію та призначені для їх автоматичної обробки; цифрові дані - це закодовані електричні сигнали й електронні структури. Коли торкнутися до дроту, по якому йде електричний струм, то отримаємо електричний удар «даних» - інформаційно-фізичне повідомлення, яке не має інтелектуального змісту. Але якщо цей удар розшифрувати, то переконаємося, що в мережі мають місце

синусоїдальні коливання електроенергії частотою ~50 Гц. Останнє, у нашому випадку, і є «інформація». Тому, з точки зору обсягу понять та пракселогічного аспекту, ототожнювати поняття «дані» та «інформація» щодо електронно-інформаційного середовища нераціонально та неправомірно.

По суті «дані» - це закодовані та зафіксовані явища та події, вони статичні й в цьому їх важливий суттєвий атрибут (ознака). «Інформація» - це уявлення, відомості та факти, вона динамічна, й це суттєва ознака її відмінності від поняття «дані». При цьому визначення інформації, що дається, зокрема, у Законі України «Про інформацію» від 02.10.92 р., має статичний зміст. Проте закон тотожності вимагає, щоб поняття та судження мали однозначний зміст, який виключає двозначність і невизначеність. Звідси можна зробити висновок про наявність семантичного протиріччя та логічної помилки - підміну понять, що у юриспруденції неприпустимо, бо може провокувати термінологічні конфлікти.

3. В якості об'єктів інформаційних відносин реального світу виступають предмети, явища та процеси щодо різних форм існування та руху матерії, оскільки вони задіяні в повсякденному житті, уявляються та використовуються людиною та суспільством.

Взагалі об'єктом інформаційних прав є інформація, яка «приспосована», «прикріплена» до будь якого її носія. Наприклад, документована інформація чи документ, де вона зафіксована на матеріальному носії (звичайно - паперовому) з реквізитами, що дозволяють її ідентифікувати.

Якщо ж говорити про упорядкування суспільних інформаційних відносин у електронно-інформаційному середовищі, то об'єктом інформаційних прав є дані, бази даних, інформаційні ресурси, засоби забезпечення автоматизованих систем даних, у яких інформація «приспосована», «прикріплена» до електромагнітного (цифрового, світлового тощо) носія завдяки техніці та технологіям слабких струмів (електроніки, зв'язку та радіотехніки).

4. Прагнучи до термінологічної чистоти щодо правотворчості для електронно-інформаційного середовища, коректніше вживати термін «дані» як родове поняття. Його видовим поняттям, у цьому випадку, буде термін «інформація». Це може визначати необхідність відповідних змін у нормативно-правовій базі щодо інформаційного права та правової інформатики.

Література :

1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемчученко (голова редкол.) та ін.]. - К. : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2: Д-И. - С 717.
2. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ.
3. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. - М. : Изд. «Русский язык», 1989.
4. Гаврилов О.А. Курс правовой информатики : учебник для вузов / О.А. Гаврилов. - М: Издательство «НОРМА», 2000. - 432 с.
5. Про інформацію, інформатизацію і захист інформації : Федеральний закон Російської Федерації від 20.02.95 р. - Режим доступу://www.duma.gov.ru.
6. Копылов В.А. Информационное право : учебник / В.А. Копылов.-[2-е изд., перераб. и доп.]. - М.: Юрист, 2002. - 512 с.
7. ДСТУ 2873-94. Програмування. Терміни та визначення (ISO/IES 2382-7:1989).
8. ДСТУ 2874-94. Бази даних. Терміни та визначення (ISO/IES 2382-17:1996).
9. ДСТУ 2938-94. Основні поняття. Терміни та визначення (ISO/IES 2382-13:1996).
10. Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних : Конвенція № 108 Ради Європи, Страсбург, 28.01.1981 р. - Режим доступу://www.convention.coe.int/treaty/en/Treaties /Html/108.htm. - [Офіційний переклад засвідчено МЗС України від 01.07.2002 р.].
11. Про захист осіб у зв'язку з обробкою персональних даних і вільним обігом цих

- даних : Директива 95/46/ЄС Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу від 24.10.1995 р. - Режим доступу: [//www.evropa.eu.int/ISPO/legal/en/dataprot/directiv/directiv.html](http://www.evropa.eu.int/ISPO/legal/en/dataprot/directiv/directiv.html).
12. Про обробку персональних даних і захист прав осіб у телекомунікаційному секторі : Директива 97/66/ЄС Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу від 15.12.1997 р. - Режим доступу: [//www.evropa.eu.int/ISPO/legal/en/dataprot/protection.html](http://www.evropa.eu.int/ISPO/legal/en/dataprot/protection.html).
13. Швець М.Я., Брижко В.М. До питання огляду інформаційного законодавства щодо захисту персональних даних в країнах Європи // *Правова інформатика*. - 2004.-№3.-С 23-32.
14. Михайлов А.И. Основы научной информации / А.И. Михайлов, А.И. Черный, Р.С. Гиляревский. - М. : «Наука», 1965. - 655 с.
15. Шеннон К. Работы по статистической теории связи / К. Шеннон. - М., 1960.
16. Режим доступу: [//www.pvti.ru/doc1/part3.htm#31](http://www.pvti.ru/doc1/part3.htm#31).
17. Винер Н. Кибернетика и общество / Н. Винер. - М., 1958.
18. Кочових І. Головний Закон Всесвіту / І. Кочових. - Вінниця : «Антекс», 2001.- 48 с.
19. Глушков В.М. Основы безбумажной информатики / В.М. Глушков. -М., 1982.
20. Манеев А.К. Философский анализ антиномий науки / А.К. Манеев. -Минск, 1972.
21. Юзвизин И.И. Информациология или закономерности информационных процессов и технологий в микро- и макромирах Вселенной / И.И. Юзвизин. - [4-е изд.]-М., 1996.-С. 15.
22. Режим доступу: [//www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru)

РОЛЬ РОСІЙСЬКОГО ЦАРИЗМУ У РОЗРОБЦІ І ПРОВЕДЕННІ РЕФОРМ В УКРАЇНІ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ.

Джундіст В.С.

(здобувач кафедри теорії та історії держави і права Київського національного університету імені Тараса Шевченка)

Анотація. *Присвячено аналізу діяльності російського царизму у ході проведенні реформ в Україні у другій половині ХІХ ст.*

Ключові слова: *царизм, імператор, реформи, Російська імперія, Головний комітет, Редакційні комісії.*

Аннотація. *Посвящено анализу деятельности российской императорской власти во время проведения реформ в Украине во второй половине ХІХ в.*

Ключевые слова: *царизм, император, реформы, Российская империя, Главный комитет, Редакционные комиссии.*

Summary. *Dedicated to the analyze of the functioning of Russian tsars in the realization reform of Ukraine in the 2nd part of ХІХ centuries.*

Key words: *tsars, emperor, reform, Russian empire, Principal committee, Drafting committee.*

У ХVІІІ ст. російський царат свідомо і цілеспрямовано знищив одне з найцінніших завоювань українського народу – його національну державу. На початку ХІХ ст. Україна увійшла в новий період свого існування. Все, що діялося з Україною та її народом у цей час, усі їх біди, в кінцевому рахунку визначалося відсутністю у народу нації, власної держави. Тому цей період слушно одержав назву бездержавності [1, с. 253].

Місце Української держави заступила Російська імперія з її могутнім централізованим бюрократичним апаратом. Усі українські землі відтепер були підпорядковані центральним та місцевим органам влади і управління Росії.

Метою статті є висвітлення діяльності російського царату у розробці і проведенні реформ в Україні у другій половині XIX ст.

З огляду на поставлену у статті мету слід сформулювати конкретні завдання на вирішення яких буде вона спрямована, а саме: охарактеризувати статус та повноваження особи імператора; з'ясувати особливості розробки та реалізації конкретних дій на шляху реалізації реформ; встановити та охарактеризувати сферу суспільних відносин, які були охоплені реформами.

Організаційно-правові заходи щодо підготовки реформаційних заходів, створення спеціальних аналітичних державно-правових інститутів, установ, організацій та залучення діючих, а також інші аспекти підготовчого періоду знайшли відображення у роботах Л. Захарової, П. Захарченка, К. Софроненко, В. Шандри, М. Щербак, М. Шевченка, тощо.

Отже, на чолі Російської імперії стояв цар, імператор – самодержавний монарх. Імператор очолював усю систему влади в країні та користувався необмеженою владою. Монарх сприймався не просто як «батько нації», що характерно для всіх традиційних суспільств, а як охоронець законності. В цей час закріплюється порядок, започаткований у Російській імперії ще за петровських часів, згідно з яким звичаї і традиції поступаються місцем закону. Вже в XIX ст. при укладенні Зводу законів Російської імперії, що кодифікував російські закони, форма правління в державі визначалася наступним чином: «Император российский есть монарх самодержавный и неограниченный. Повиноваться верховной его власти не только за страх, но и за совесть сам Бог повелевает» [2, с. 18]. Ігнорування і неповага до закону починають трактуватися як злочин. Але незважаючи на намагання поважати закон, не менше, а можливо, і більше значення в становленні апарату управління і його функціонуванні мала особистість імператора і його безпосереднє оточення. Особистий чинник був досить важливим у становленні російської державності.

Поряд з кризою владно-управлінського апарату наріла криза феодално-кріпосницької формації в надрах якої проходив невпинний процес формування капіталістичного устрою.

Характерною особливістю абсолютизму того часу була здатність до маневрування, гнучкої зміни політичного курсу до другорядних поступок з метою збереження кріпосного права. З початку XIX ст. царат був вимушений проводити інший, більш відповідний історичному розвитку шлях обіцянок і реформ. Пануючі в дореволюційній і частково радянській історіографії протиставлення першої і другої половини правління Олександра I як ліберального (1801-1814 рр.) і реакційного (1815-1825 рр.) в значній мірі умовні. Адже політика загравання з лібералізмом, що нагадувала «прогресивний абсолютизм» мала одну мету: спрощення самодержавно-кріпосного устрою.

Реформи 1801-1811 рр. автором яких був М.М. Сперанський мали на меті пристосувати політичний устрій Російської імперії до капіталістичних відносин, укріпити вищий і центральний державний апарат, тісніше пов'язати його з місцевими органами влади. Сперанському вдалося здійснити лише дещо із запланованого, зокрема: 1 січня 1810 р. був створений дорадчий орган при імператорові – Державна Рада. ; 25 червня 1811 р. – «Загальне положення про міністерство», в результаті замість колегій були утворенні міністерства; 1810-1812 рр. проведено ряд фінансових заходів [3, с. 164]. Загалом плани Сперанського були направлені на обмеження самодержавства шляхом розширення прав дворян і буржуазії, однак як відомо вони були непослідовними та поверховими, а для Сперанського закінчилися вигнанням з Петербурга в 1812 р.

Зміцненню влади царя сприяла «Власної його імператорської величності Канцелярія», яка була заснована у другій половині 1812 р. В перші роки свого існування, за царювання Олександра I, Канцелярія займалася в основному військовими питаннями.

Реформи вищого і центрального управлінського апарату на початку XIX ст. лише на деякий час закріпили феодално-кріпосницький устрій. Друга чверть століття була ознаменована подальшим поглибленням кризи. Вираженням цієї кризи був рух дворянських

революціонерів-декабристів, в поглядах яких містилися проекти перетворень державності в Росії. Ці проекти були направлені на демократизацію політичного устрою країни, встановлення в Росії федерації і обмеженої монархії (М.М. Муравйов) і навіть республіки (П.І. Пестель).

Натхненником нового політичного реакційного курсу був цар Микола I (1825-1855 рр.). Після придушення повстання декабристів царизм пішов шляхом військово-поліцейської кріпосної диктатури. Інструментом для цього стала «Власна його імператорської величності канцелярія», оскільки 20 грудня 1825 р. Микола I видав указ, згідно з яким ця установа переходила у його безпосереднє підпорядкування. У ній були зосередженні важливі питання управління державою, однак і це не врятувало ситуації.

Подальше поглиблення кризи всього феодально-кріпосного устрою в другій чверті XIX ст. викликало зростання селянських заворушень, що спонукало правлячі кола до пошуку варіантів вирішення селянського питання, однак таких, які б допомогли вийти із цієї кризи без руйнування основ кріпосництва. В свою чергу, сковані бюрократизмом вищі і центральні органи не могли оперативно вирішувати питання законодавчого і адміністративного характеру. Для розробки законопроектів і оперативного керівництва було створено чергову ланку державного управління – вищі комітети. Це були колегіальні, однак не чисельні органи управління наділені значними повноваженнями, які комплектувалися довіреними царату чиновниками (И.В. Васильчиков, А.Н. Голіцин, В.П. Кочубей, М.А. Корф, А.І. Чернишов, П.Д. Кісільов та ін.). Комітети можна умовно розділити на чотири групи: комітети з розробки заходів для укріплення державного апарату; селянські комітети; комітети з проведення внутрішньополітичних каральних міроприємств; комітети з управління окремими національними територіями.

Саме вирішенню селянського питання слугувало створенню ряду «селянських комітетів» (1828, 1829, 1835, 1839, 1842, 1844, 1846, 1847 рр.). Однак жоден з них не ставив питання про звільнення селян, а тільки деякі з них розробляли окремі заходи з усунення гострих протиріч кріпосного устрою.

І лише загальна криза феодально-кріпосницького устрою, значний громадсько-політичний резонанс, викликаний оприлюдненням приватних проектів скасування кріпосного права та реформування земельних відносин, у поєднанні з погіршенням авторитету Росії на міжнародній арені унаслідок поразки у Кримській війні, спонукали царизм до пошуку найменш болісних шляхів виходу із кризового становища. Здобутки країн Західної Європи, що пройшли через очищення громадянськими війнами та революціями XVII-XVIII ст., водночас слугували як взірцем для наслідування, так і прикладом для недопущення їхніх помилок та прорахунків. Під впливом очевидного поступу держав Заходу, орієнтири на європейські цінності ставали все очевиднішими, захоплюючи російську інтелігенцію, чиновницько-бюрократичний апарат, зрештою, й імператорську родину, про що свідчать відомі щоденники членів царської сім'ї [4, с. 305]. Першим серед прихильників інтеграції Росії до кола європейських держав був, безумовно, сам правлячий монарх, Олександр II – безсумнівний західник за внутрішніми переконаннями, звичками та вихованням. Найпереконливішим чином – шляхом воєнних перемог – Європа показала відсталість Росії і довела правильність обраного курсу. І не дарма російський історик Л. Г. Захарова називала Олександра II - «визволителем», адже саме він, 30 травня 1856 р. в Москві перед дворянством заявив: «Гораздо лучше, чтобы это (освобождение крестьян) произошло свыше, нежели снизу» [5, с. 68]. Відтак 3 січня 1857 р. своїм указом імператор створив Особливий таємний комітет, на який покладалася підготовка відповідних документів для розв'язання комплексу назрілих земельних проблем. До його складу увійшло 13 осіб на чолі із імператором. Попри конфіденційність, факт його існування набув широкого суспільного розголосу. 8 січня 1858 р. Особливий комітет було перейменовано у Головний комітет для розгляду постанов і пропозицій про

кріпосне становище, а 21 лютого того ж року реорганізовано у Головний комітет із селянських справ, який згодом очолив великий князь Костянтин Миколайович.

Організаційно-правовою підставою для започаткування розробки програми реформ стало видання Олександром II 20 листопада 1857 р. відомого рескрипту (приписа) на ім'я Ковенського, Віленського і Гродненського генерал-губернатора В. Назімова. Рескрипт як акт монарха, за визначенням дослідниці І. Миронової, адресувався або на ім'я певної посадової особи, або суспільству [6, с. 9]. У даному випадку документ направлявся посадовцю, і став наслідком наради за участю Міністра внутрішніх справ С. Ланського, Міністра державного майна М. Муравйова з В. Назімовим. Її учасники ухвалили «загальні начала» звільнення селян, які й лягли в основу імператорського рескрипту [7, с. 53]. Названий документ в історіографії небезпідставно називають першою офіційною урядовою програмою селянської реформи [8, с. 191]. На момент оприлюднення припису не ставилося питання про ліквідацію кріпосного права і породжених ним кріпосних відносин у повному обсязі.

Вольова позиція імператора була спрямована на те, аби самі поміщики добровільно погодилися на визволення селян із кріпацтва з наділення їх земельними посілками. Тому у згаданому рескрипті, згодом розтиражованому і спрямованому очільникам інших губерній, неодмінно вказувалося, що «визволення селян із кріпацтва» відбувалося за власним бажанням місцевого дворянства. Не були винятком і українські губернії [9]. Таке формулювання давало можливість царській владі проводити реформи без розроблення додаткових правових стимулів для широких дворянських кіл.

На загал, поміщики у своїй переважній більшості підтримали зміст, окреслених перетворень. Проте однозначного схвалення не сталося. Якщо поміщиця М. Добачевська засвідчила повну готовність до перегляду правового режиму власних земель, а родина А. і П. Взметневих, за умови перебування землі у повній їхній власності, погоджувалася на проведення змін, то колезький радник П. Уманець, навпаки зазначав: «Селянам достатньо землі, вони перебувають у такому задовільному стані, що їхній побут не потребує покращення» [10].

Розглядом матеріалів, підготовлених дворянськими комітетами, і складанням проектів реформ займалося створене 4 лютого 1859 р. Олександром II у підпорядкуванні Головного комітету із селянських справ, створеного на базі колишнього Таємного комітету відділення «Редакційні комісії», для підготовки загального проекту та місцевих Положень облаштування побуту поміщицьких селян. В чисельність членів цього відділення крім чиновників були введені «експерти» від поміщиків. Керівником «комісій» був призначений Я.І. Ростовцев, а після його смерті в лютому 1860 р. – поміщик В.М. Панін.

До осені 1860 р. Редакційні комісії підготували проекти «Положення» про селян, що вийшли із кріпосницької залежності. 10 жовтня 1860 р. проекти були передані в Головний комітет, де вони обговорювалися і доповнювалися до 14 січня 1861 р., а потім надійшли до Державної ради, де їх обговорювали з 28 січня до 17 лютого. «Дальнейшее ожидание, - заявил Александр II, открывая заседание Государственного совета, - может только еще более возбудить страсти и повести к вредным и бедственным последствиям для всего государства вообще и помещиков в особенности. Вы убедились, что все, что можно было сделать для ограждения выгод помещиков, сделано» [11, с. 4].

19 лютого 1861 р. глава держави підписав законопроекти про селянську реформу, які увійшли в історію під назвою «Положення 19 лютого». Того ж дня побачив світ спеціальний Маніфест про ліквідацію кріпосного права, оприлюднення якого мало відбуватися «через читання у всіх православних і католицьких церквах» [12, арк. 1].

Після селянської реформи 1861 р. почався період капіталістичного розвитку Російської імперії, який в оточенні глави держави характеризувався боротьбою ліберальної і консервативної бюрократії, що відображалось в загальній боротьбі навколо реформ в

середовищі пануючого класу. Цар Олександр II за висловлюванням радянського історика П.В. Долгорукова «шел то вправо, то влево, беспрестанно меняя свое направление» [13, с. 105]. В результаті подальші реформи часто-густо носили поверховий характер, однак процес реформування уже розпочався і поступово поширювався на інші сфери суспільного життя.

Зокрема, скасування кріпосного права призвело до ліквідації вотчинної поліції, яка була істотним додатком державної поліції. Царат намагався цим підсилити низові її ланки. 25 грудня 1862 р. Олександр II видав указ і Тимчасові правила про устрій поліції в містах та повітах губерній, що підлягають загальному установаженню. Але трапилося так, що норми Тимчасових правил фактично діяли півстоліття, а реформування нижчих ланок поліції так і не сталося.

Тимчасові правила 1862 р. зберегли самостійну поліцію, окрему від повітової, міську поліцію в усіх губернських та в «деяких визначних» містах, посадах і містечках. В Україні міську поліцію мали, крім дев'яти губернських центрів, й міста «підвідомчі градоначальствам» (Одеса, Керч, Севастополь, Миколаїв), а також повітові та безповітові міста: Балта Подільської губернії, Бердичів Київської губернії, Кременчук Полтавської губернії. В усіх зазначених населених пунктах існували міські поліцейські управління на чолі з поліцмейстерами. Структура поліцейського апарату залежала від розміру міста, чисельності населення. Наприклад Київ на початку ХХ ст. на сім поліцейських дільниць: Либідську, Бульварну, Подільську, Лук'янівську, Печерську, дворову і Плоську. При поліцейських управліннях в містах перебували пожежні команди на чолі з брандмейстерами.

Одним із завдань поліцейської реформи 60-70 рр. ХІХ ст. було звуження компетенції поліції, звільнення її від цілого ряду функцій. Певною мірою це було досягнуто. Так, провадження попереднього слідства в кримінальних справах передавалося судовим слідчим, господарські функції і питання благоустрою – органам земського та міського самоврядування тощо. Однак поліцейська реформа мала незавершений характер, вона не внесла в компетенцію поліції ясність та виразність, не усунула плутанину і протиріччя притаманні їй дореформеній діяльності. Практична діяльність поліції була позначена формалізмом, безплідним листуванням, сваволею і беззаконням.

Однією з найпоспідовніших реформ того часу була судова реформа 1864 р. Однак посилення реакційних тенденцій у внутрішній політиці царату у 80-х рр. й стало причиною переходу до контрреформи.

Особливість проведення судової реформи та контрреформи в Україні полягала в тому, що тут вони переплелися у тугий вузол, тоді як в Росії царат спочатку здійснив судову реформу, а вже потім контрреформу. Це найбільш чітко виявилось на прикладі інституту мирових судів. Мировий суд був об'єктом пишання лібералів. Дільничі судді користувалися авторитетом у населення. За свідомств А. Коні, у перші роки після введення судових установ серед почесних мирових суддів було багато відданих справі, чутливих, порядних людей [14, с. 293].

Не дивно, що вже у 70-х рр. мировий суд став об'єктом нападок з боку реакційної преси. Це цілком відповідало поглядам самого царя, який виношував плани проведення нової судової реформи, покликаної покінчити з тим, за виразом Олександра III (1881-1894 рр.), «паршивим лібералізмом», що був характерним для реформ «минулого царювання» [15, с. 293].

Вирішального удару мировій юстиції було завдано царатом у 1889 р. 12 липня Олександр III затвердив закон про земських дільничних начальників, а 29 грудня правила провадження судових справ, підвідомчих земським начальникам та міським суддям. Закон скасовував або істотно змінював найважливіші засади судової реформи 1864 р. – принципи відокремлення судової влади від влади адміністративної, все становості суду, виборності

судових органів. У більшості губерній мирова юстиція ліквідувалася. Характерним є те, що законом від 12 липня 1889 р. мировий суд в Правобережній Україні не було ліквідовано.

Розвиток капіталізму, зростання міст змусили царат піти на поступки в галузі місцевого самоврядування. Формально у 60-х рр. XIX ст. зберігало силу міське положення 1785 р., яке мало яскраво визначений становий характер. Фактично воно давно не діяло, оскільки міськими питаннями відали державні урядовці (вони спеціально вводилися до складу шестигласних дум).

Міську реформу було розпочато після затвердження царем 16 червня 1870 р. Міського положення. В першу чергу воно мало вводити в дію у дев'яти губернських і прирівняних до них містах України. В інших містах реформа проводилася на розсуд міністра внутрішніх справ з урахуванням місцевих особливостей. На Одесу дія міського положення з деякими змінами була поширена особливими Правилами затвердженими 20 червня 1872 р., а на західні губернії спеціальним законом від 29 квітня 1875 р. [16, с. 5-11]

В цілому реформа 1870 р. дозволила царату перекласти на громадське правління значну частину обтяжливих для центральної влади витрат. На самоврядування було покладено багато справ загальноімперського змісту, які не мали прямого відношення до місцевих потреб (витрати на утримання поліції, в'язниць, обслуговування військових потреб тощо). В Україні на це витрачалася майже третина усіх міських коштів. Міські потреби задовольнялися за «залишковим» принципом.

Царат і консервативне дворянство були стурбовані посиленням ролі буржуазії в ролі міського управління. Затвердженням в 1892 р. Олександром III нового Міського положення прикажчики і міські торговці були позбавлені права обиратися до міських дум. В органах міського самоврядування збільшився дворянський елемент і дещо послабшали позиції буржуазії.

В 1864-1874 рр. в Росії здійснювалася військова реформа. Поразка у Кримській війні 1853-1856 рр. виявила небоєздатність російської армії, побудованої на суто феодальних засадах, неспроможність її відстоювати державні інтереси. 1 січня 1874 р. царем був затверджений Статут про військову повинність. Замість станової рекрутської повинності він вводив всестанову загальну військову повинність для всього чоловічого населення імперії, адаптуючи імперську армію до уже існуючих на той час військових стандартів в Європі.

Реформа повністю ігнорувала національний фактор при формуванні армії. Законом 1892 р. про воєнний стан передбачалося істотне розширення прав військового начальства щодо населення відповідної території. Таким чином царат намагався через військових насаджувати свою політику на території України. Загальновизнано, що реформи 60-70-х років означали перший крок на шляху перетворення феодальної монархії в Росії у буржуазну монархію. Оцінюючи буржуазні реформи М. М. Покровський рахував, що в результаті цих реформ в Росії утвердилася «буржуазна монархія» [17, с. 98]. Однак значення цих процесів вченим були дещо перебільшені. Незважаючи на проведення буржуазних реформ і здійснення деяких змін в організації, складі та діяльності урядових установ, Росія залишалася абсолютною монархією із самодержавним монархом на чолі. В країні зберігалися основні дореформені державні вищі, центральні і навіть місцеві установи з дворянською урядовою більшістю.

Реформи 60-70-х років закріпили урядовий апарат самодержавної Росії, дозволили царизму відбити нову революційну хвилю 1879-1880 рр. Однак з 1881 р. уряд переходить до «разнузданной, невероятно бессмысленной и зверской реакции...» [18, с. 76-89], головним діячем якої був Олександр III, що змінив вбитого 1 вересня 1881 р. Олександра II. Царський маніфест від 29 квітня 1881 р. проголошував непохитність самодержавства і встановлення режиму політичної реакції. У 80-х і на початку 90-х рр. здійснюється ряд контрреформ, які значною мірою відмінили і повернули деякі дореформені порядки. Цей курс намагався продовжувати у перші роки свого правління і останній імператор Росії Микола II (1894-

1917 рр.). Налякана розмахом революційного руху (особливого робочого), буржуазія залюбки погодилася на реакційні заходи.

Література:

1. Дорошенко Д.І. Нарис історії України / Передмова І.О. Денисюка. – Львів: Світ, 1991. – 576 с.;
2. Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая Первого составленный. Законы гражданские: в 2 ч. – Спб.: Типография II Отделения Е. И. В. Канцелярии, 1857. Т. 1. – Ч. 1. – О священных правах и преимуществах Верховной Самодержавной Власти. – 562 с.;
3. Сперанский М.М. Проекты и записки : [подготов. к печати А.И. Копанев и М.В. Кукушкина] / Сперанский М. М. – М.-Л.: Академия наук СССР, 1961. – 342 с.
4. Власть и реформы. От самодержавия к советской России. – СПб. : Изд. Д. Буланина, 1996. – 800 с.;
5. Захарова Л.Г. Самодержавие и отмена крепостного права в России 1856-1861 / Л.Г. Захарова– М. : МГУ, 1984. – 252 с.;
6. Миронова И.А. Законодательные памятники пореформенного периода (1861-1900 г.г.) : [учеб. пособие] / И.А. Миронова – М. : Б. в., 1960. – 31 с.;
7. Лященко П.И. Последний секретный комитет по крестьянскому делу. 3 января 1857 г. – 16 февраля 1858 г. (По материалам Архива Государственного Совета) / П.И. Лященко – Спб. : Министерство финансов, 1911. – 56 с.;
8. Шевченко М.М. История крепостного права в России / М.М. Шевченко – Воронеж : Ун-т, 1981. – 254 с.;
9. Центральний державний історичний архів України у м. Києві. – Ф. 442. – Оп. 300. – Спр. 1. – Ч. I. – Арк. 2–4. – Высочайший рескрипт Александра II от 20 ноября 1857 г.;
10. Державний архів в Автономній Республіці Крим. – Ф. 52. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 16–48. – Испрошение Таврическим губернским предводителем дворянства предводителя уездного дворянства об улучшении быта помещичьих крестьян (20 января 1858 г.);
11. Журналы и мемории Общего собрания Государственного совета по крестьянскому делу (с 28 января по 14 марта 1861 года). – Птг. : Гос. типография, 1915. – 402 с.;
12. Державний архів Хмельницької області. – Ф. 22. – Оп. 7. – Спр. 7901. – Об освобождении крестьян от крепостной зависимости. – 64 арк.
13. Долгоруков П.В. Петербургские очерки: 1860-1867 гг. – М., Совет. Книга, 1934 – 403 с.;
14. Кони А.Ф. Из записок судебного деятеля / А.Ф. Кони // Собр. Соч. М., 1986. – Т. 1 – С. 288-330;
15. Виленский В.В. Судебная реформа и контрреформа в России. Саратов, Приволжское книжное изд-во, 1969. / В.В. Виленский. – 400 с.;
16. Горбачов В.П. Міське самоврядування в Україні (за реформою 1870 року) / В.П. Горбачов - Х., 1995, - 320 с.;
17. Покровский М.Н. Русская история с древнейших времен: В 4-х т. / М.Н. Покровский – М.: Государственное социально-экономическое издательство, 1933. – Т. IV. – 272 с.;
18. Рындзюнский П.Г. Политический строй России между двумя революционными ситуациями // Россия в революционной ситуации на рубеже 1870-1880 годов: Коллективная монография/ Отв. ред. Б.С. Итенберг; АН СССР, Ин-т истории СССР. - М.: Изд-во «Наука», 1983. – 318 с.

ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

ФОРМИ ТА МЕТОДИ НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

Головкін О.В.

(кандидат юридичних наук, доцент)

В юридичній науці на сьогодні не існує загальноприйнятої концепції форм і методів прокурорського нагляду у галузі охорони довкілля в Україні. Це, у першу чергу, пов'язано з нерозробленістю єдиного загальноправового підходу щодо інтерпретації сутності форми методів прокурорського нагляду як такого, різноманітністю наукових підходів до тлумачення цих явищ. Відповідно, не існує і загальноприйнятої, усталеної наукової класифікації форм і методів прокурорського нагляду у галузі охорони довкілля.

Одночасно на окремих ділянках прокурорської роботи нормативно форми прокурорської діяльності безпосередньо згадані. Зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» формами представництва прокурора інтересів громадянина або держави в суді визначені:

— звернення до суду з позовами або заявами про захист прав і свобод іншої особи, невизначеного кола осіб, прав юридичних осіб, коли порушуються інтереси держави, або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб;

— участь у розгляді судами справ;

— внесення апеляційного, касаційного подання на судові рішення або заяви про їх перегляд за нововиявленими обставинами [1].

Натомість стосовно форм прокурорського нагляду у галузі охорони довкілля, як і загалом стосовно загальнонаглядової функції прокуратури, закон не розкриває сутності та правової природи відповідних форм нагляду, а також не дає їх класифікації. Тому слід спершу звернутися до наукових тлумачень даного питання.

У спеціальній літературі нині подекуди зустрічається навіть ототожнення форм і методів прокурорського нагляду у цій галузі. Зокрема, відзначається, що для екологічного нагляду прокуратури притаманні всі форми і методи прокурорського нагляду, такі як протест, подання, попередження, порушення кримінальної справи, порушення провадження про адміністративне правопорушення, подання позову про відшкодування шкоди, заподіяної екологічним правопорушенням тощо [2].

У вітчизняній юридичній літературі також можна зустріти близьке за суттю твердження, яке, по перше, ототожнює форми і методи прокурорського нагляду, а, по-друге, зводить їх виключно до актів прокурорського реагування, тобто до протестів, приписів, подань і постанов [3].

Тому для чіткішого розуміння сутності і специфіки системи державного контролю і нагляду у сфері охорони довкілля в Україні ми обов'язково маємо дослідити питання щодо сутності та класифікації форм і методів нагляду органів прокуратури у сфері охорони довкілля.

При цьому виходитимемо з того, що під формою прокурорського нагляду слід розуміти зовнішнє вираження певних прокурорських дій, що здійснюються органами прокуратури та прокурорами з метою реалізації покладених на них цілей, завдань та функцій прокурорської діяльності. Така діяльність відбувається не автоматично, а у процесі взаємодії суб'єкта нагляду з піднаглядним об'єктом, що об'єктивно передбачає здійснення суб'єктом нагляду (органом прокуратури чи конкретним прокурором) різноманітних за своїм характером та призначенням конкретних правових дій, в яких відображається зміст та спрямованість його впливу на піднаглядний об'єкт.

Загалом, очевидним є той факт, що такі дії, в яких опосередковуються волевиявлення органа прокуратури, повинні бути матеріалізовані, тобто набути зовнішнього вираження в певній формі. Такі форми діють відповідь на питання про те, в який спосіб реалізуються функції та завдання органів прокуратури з певного напрямку її діяльності.

Ці форми мають обов'язкову правову форму: у позаправових формах не має і не можуть бути реалізовані повноваження органів прокуратури щодо нагляду у галузі охорони довкілля, як і будь-які інші наглядові повноваження прокуратури [4]. Це, отже, означає, що такі форми повинні обов'язково бути правовими, мають чітко визначатися в чинних законах або виводитися безпосередньо зі змісту таких законів.

У науковій юридичній літературі цілком правильно зазначається, що форми і методи прокурорської діяльності дають змогу виявити, попередити та усунути не тільки порушення чинного законодавства в сфері охорони довкілля, але і ті обставини, що сприяли виявленим порушенням [5]. Проте, в теорії прокурорського нагляду нині ще не відпрацьовано єдиної точки зору щодо суті форм такого нагляду.

Так, з точки зору В.Г. Даєва та М.Н. Маршунова, форми прокурорського нагляду – це правові засоби реалізації прокурорських повноважень, а методи нагляду – передбачені законом чи напрацьовані прокурорською практикою на основі закону і передового досвіду способи, прийоми і шляхи реалізації повноважень прокурора [6]. В.В. Долежан ототожнює форми і засоби прокурорського нагляду, розглядає їх як синоніми [7].

На думку В.І. Бабенка та М.В. Руденка, кваліфікуючою ознакою для кожної форми прокурорського нагляду, що дозволяє відмежувати її від інших наглядових форм, є повноваження прокурора, тобто забезпечена законом можливість відповідної поведінки прокурора, тоді як інші компоненти, передбачені правовою нормою, відіграють в основному роль стимулятора ефективності того чи того повноваження. Ці дослідники вважають, що форми прокурорського нагляду – це те, що повинен робити прокурор, а методи нагляду – це те, яким чином, яким шляхом, за допомогою яких засобів він повинен це робити [8].

З нашої точки зору, кожна з наведених вище інтерпретацій розуміння сутності форми прокурорського нагляду не дозволяє повною мірою наблизитися до адекватного розуміння цього феномену та інтерпретувати існуючі форми прокурорського нагляду у галузі охорони довкілля.

Якщо розглядати форми прокурорського нагляду як правові засоби реалізації прокурорських повноважень, а методи – як способи реалізації цих же повноважень, то тоді стає незрозумілим, у чому, власне, полягають відмінності між формами та методами такого нагляду.

Таким чином, усі три наведені вище підходи засвідчують свою неповноту, односторонність та наукову вразливість.

Для адекватного розв'язання порушеної проблеми варто, на наш погляд, звернутися до загальної теорії управління, в якій питання теорії форм управлінської діяльності більш розроблені, та екстраполювати її висновки до сфери прокурорського нагляду. У ній, зокрема, форми управління трактуються як зовнішнє вираження конкретних дій органів публічної влади та їх посадових осіб, які здійснюються ними в межах компетенції з метою реалізації функцій і завдань державного управління; зовнішній вираз діяльності суб'єктів управління тощо [9].

Відтак, форми прокурорського нагляду можна інтерпретувати як способи зовнішнього вираження діяльності органів прокуратури, за допомогою яких цими органами досягаються намічені цілі, функції та завдання; у них дістають своє об'єктивоване вираження особливості сутності діяльності органів прокуратури; відмінності між ними спостерігаються у характері та наслідках.

Отже, форми прокурорського нагляду “прив'язані” більшою мірою не до самих прокурорських повноважень як таких, а до динаміки їх реалізації. Вони є активними

елементами механізму державного нагляду у галузі охорони довкілля та одночасно – інструментами відповідних органів прокуратури.

Дещо інша позиція була зайнята А.В. Котелевець. Вона, зокрема, до основних форм правозастосовчої діяльності органів прокуратури у сфері екології віднесла:

- 1) подання позовів у суди про відшкодування збитків, заподіяних довкіллю;
- 2) загальнонаглядову діяльність [10].

Проте, в даному разі має місце, змішування цим автором окремого напряму прокурорської діяльності, зокрема подання судових позовів, з одного боку, та певна функція прокуратури (загальний нагляд), з другого боку. Це з науково-методологічної точки зору не можна визнати правильним та обґрунтованим. Очевидно також, що наведена А.В. Котелевець класифікація не охоплює всього різноманіття форм прокурорського нагляду у даній галузі. Також навряд чи можна ототожнювати форми правозастосовчої діяльності органів прокуратури в галузі екології загалом з формами прокурорського нагляду у даній галузі.

Водночас у науковій літературі висловлена точка зору (В.І. Бабенко, М.В. Руденко), за якою всі форми прокурорського нагляду у сфері охорони довкілля можна звести до трьох:

- 1) виявлення порушень закону;
- 2) усунення порушень закону;
- 3) попередження порушень закону [11].

Така класифікація запропонована на основі відпрацьованого в науці підходу до форм прокурорського нагляду як таких, що прямо залежать від стадій такого нагляду.

За такого підходу форми прокурорського нагляду у сфері охорони довкілля поділяються згаданими авторами на:

— форми нагляду з виявлення порушень законності, що включають такі форми, як прокурорська перевірка виконання екологічного законодавства; ознайомлення з матеріалами перевірок контролюючих органів у цій сфері; розгляд інформації, матеріалів та звернень громадян щодо порушень екологічного законодавства; вимоги щодо проведення перевірок контролюючими органами; узагальнення практики прокурорського нагляду у цій сфері; участь прокурора в судовому розгляді матеріалів щодо порушення екологічного законодавства;

— форми нагляду з усунення виявлених порушень екологічного законодавства, зокрема такі форми, як внесення подання, принесення протесту, винесення постанови, надання письмового припису тощо;

— форми нагляду з попередження порушень екологічного законодавства, що включають притягнення винних осіб до юридичної відповідальності; проведення оперативних міжвідомчих та координаційних нарад; організацію роботи з підвищення кваліфікації прокурорів у сфері екологічного нагляду тощо [12].

Проте, з нашої точки зору, з даною науковою класифікацією форм прокурорського нагляду у галузі охорони довкілля погодитися не можна, оскільки в ній «схоплені» не стільки форми, скільки, як уже зазначалося, стадії прокурорського нагляду у сфері охорони довкілля. Дійсно, важко уявити, що прокурор, виявивши порушення законодавства у галузі охорони довкілля, не вживатиме заходів щодо усунення виявлених порушень, відновлення законності та екологічного правопорядку, а також не вживатиме наступних (перспективних) дій щодо попередження таких порушень закону у цій галузі. Увесь процес від виявлення порушень закону до попередження таких порушень – це своєрідний закономірний, логічний ланцюжок дій органів прокуратури у зазначеній сфері. Наведені у роботі В.І.Бабенка та М.В. Руденка, а також у дослідженнях інших авторів форми прокурорського нагляду насправді є не формами, а лише стадіями відповідної наглядової діяльності органів прокуратури.

До того ж наведені форми наглядової діяльності прокуратури не є унікальними саме для нагляду у сфері охорони довкілля: відповідні дії прокурори вживають і в інших сферах наглядової діяльності.

Отже, наведена класифікація форм прокурорського нагляду у сфері охорони довкілля не може застосовуватися як така, яка, по-перше, дійсно охоплює наявні форми нагляду, а, по-друге, яка відображає специфіку такого нагляду у галузі саме охорони довкілля.

Оптимальна класифікація форм прокурорського нагляду у галузі охорони довкілля, на наш погляд, по-перше, має ґрунтуватися на приписах чинного законодавства, по-друге, враховувати досвід та особливості прокурорської практики щодо застосування відповідного законодавства, а, по-третє, враховувати наявність у системі органів прокуратури спеціалізованих природоохоронних прокуратур [13]. Водночас така класифікація повинна ґрунтуватися на дійсно науковій основі, зокрема спиратися не на один, а на певну суму критеріїв.

В основу такої класифікації має бути покладена система найбільш істотних, загальних ознак, що відображають сутність та зміст правової природи прокурорського нагляду у сфері охорони довкілля. Зрозуміло, що такі ознаки та властивості з неоднаковим ступенем та глибиною розкриватимуть її зміст. Саме тому обґрунтованим з наукової та практичної точок зору є підхід до вироблення багатовимірної класифікації форм та методів прокурорського нагляду в означеній сфері за різними критеріями, що відображатимуть окремі сторони, прояви та властивості сутності та зміст відповідного виду наглядової діяльності органів прокуратури України.

З огляду на це пропонуємо вирізняти:

— превентивний і наступний (ретроспективний) нагляд прокуратури: превентивний – у разі ініціювання прокурором перевірок стану додержання та застосування законодавства у галузі охорони довкілля; наступний – коли правопорушення виявлено, скажімо, контролюючими органами, і здійснюються наглядові функції прокурора щодо повного, всебічного та об'єктивного розслідування всіх обставин даного правопорушення (злочину) у галузі охорони довкілля. Очевидно також, що такий нагляд дістає “продовження” у діяльності прокурорів щодо розслідування екологічних правопорушень та злочинів [14];

— нагляд за додержанням і застосуванням екологічного законодавства та за законністю правових актів у цій сфері [15]. Якщо перша форма стосується переважно діяльності господарюючих суб'єктів, то друга – діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування та їх посадових осіб щодо реалізації екологічних законів у формі видання ними відповідних правових актів. При цьому закономірно, що здійснення цих двох форм нагляду не відділене між собою «китайським муром» [16];

— нагляд у галузі охорони довкілля суб'єктами господарювання, іншими фізичними та юридичними особами, з одного боку, та органами державного контролю у галузі охорони довкілля, з другого боку. Йдеться про те, що у другому випадку прокуратура здійснює, по суті, контролем над контролем [17], який має всі ознаки позавідомчого, такий контроль здійснюється від імені держави в цілому. Зрозуміло, що такий нагляд має суттєві відмінності від наглядової діяльності щодо інших суб'єктів екологічних правовідносин;

— нагляд за законністю (первинний нагляд) та за виконанням актів реагування прокуратури на виявлені порушення екологічної законності (вторинний або контрольний нагляд). Ці форми наглядової діяльності органів прокуратури реалізуються здебільшого через проведення первинних та вторинних (контрольних) перевірок [18]. Вони охоплюють весь цикл відповідної діяльності органів прокуратури у галузі охорони довкілля. Між тим, вторинний нагляд не є обов'язковим, він може здійснюватися прокурором на власний розсуд, вибірково стосовно тих чи тих піднаглядних об'єктів, зокрема тих, щодо яких питання порушення екологічної законності в ході здійснення первинного нагляду поставали особливо гостро.

Можна також, з урахуванням спеціалізації органів прокуратури, виокремити прокурорський нагляд, що здійснюється органами прокуратури загалом та спеціалізованими – природоохоронними – прокуратурами зокрема. З формально-правової точки зору, відмінності

між ними у засобах прокурорського реагування не є суттєвими, проте спеціалізований нагляд має ознаки системності, постійності, чіткої прив'язки до відповідних зональних критеріїв (у рамках територіального поділу відповідних природоохоронних прокуратур), специфічності в організації роботи працівників таких прокуратур, організації між ними поділу праці та управління відповідними підрозділами органів прокуратури [19].

Залежно від взаємодії з контролюючими органами виокремлюється спеціалізований прокурорський нагляд (самостійний нагляд органів прокуратури, без участі контролюючих органів) та комплексний нагляд (за участі органів чи фахівців органів державного контролю у галузі охорони довкілля). Зрозуміло, що комплексний нагляд в органах прокуратури має загалом пріоритетне значення безвідносно до того, чи здійснюється такий нагляд загальними чи природоохоронними прокуратурами.

Прокурорський нагляд в галузі охорони довкілля може бути плановим або позаплановим.

Залежно від предметної специфіки нагляду – нагляд у сфері земельного, водного, атмосферноохоронного, лісового, водного, природно-заповідного, надрового тощо законодавства.

Важливою ознакою класифікації особливостей прокурорського нагляду у галузі охорони довкілля є його метод. До методів нагляду належать конкретні способи (прийоми), що застосовуються при здійсненні наглядових функцій.

Методи дослідження, що їх використовують органи нагляду щодо піднаглядних об'єктів, залежать від характеру відповідних об'єктів та певних їх елементів, а також специфіки їхньої діяльності.

Під методом прокурорського нагляду у сфері охорони довкілля вважається спосіб чи засіб вирішення завдання, наприклад, виявлення певних порушень екологічної законності [20].

Водночас у науковій літературі з питань теорії прокурорського нагляду поняття метод нагляду вважається таким, що охоплюється науковим поняттям «правовий засіб прокурорського нагляду» [21].

Відтак, методами прокурорського нагляду у цій галузі можна вважати обумовлену формами прокурорського нагляду та передбачену чинним законодавством систему способів вирішення завдань та виконання функцій прокурорського нагляду у галузі охорони довкілля.

Методи прокурорського нагляду взаємообумовлені, з одного боку, формами такого нагляду, а з другого боку, приписами чинного законодавства та практикою його реалізації у конкретних правовідносинах.

При цьому слід мати на увазі, що стан і поведінка піднаглядного об'єкта в цілому визначаються за допомогою загальних методів нагляду, а окремих його частин або характеристик – за допомогою часткових способів.

Методами прокурорського нагляду є ревізія, тематична перевірка, обстеження, безперервне відстежування піднаглядної діяльності. Кожний з цих методів поділяється на часткові способи та прийоми, які дають змогу розв'язувати певні проміжні завдання.

На наш погляд, при визначенні методів прокурорського нагляду у галузі охорони довкілля слід послуговуватися моделлю, сконструйованої у ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» щодо встановлення відповідних повноважень прокурорів. Відповідно до неї при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у галузі охорони довкілля прокурор має право:

— безперешкодно за посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити у приміщення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності, до військових частин, установ без особливих перепусток, де такі запроваджено; мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для

проведення перевірки, в тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять комерційну таємницю або конфіденційну інформацію. Письмово вимагати подання в прокуратуру для перевірки зазначених документів та матеріалів, видачі необхідних довідок, в тому числі щодо операцій і рахунків юридичних осіб та інших організацій, для вирішення питань, пов'язаних з перевіркою;

— вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан екологічної законності і заходи щодо її забезпечення;

— вимагати від керівників та колегіальних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій та інших структур незалежно від форм власності, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз;

— викликати посадових осіб і громадян, вимагати від них усних або письмових пояснень щодо порушень закону.

При виявленні порушень закону у галузі охорони довкілля прокурор або його заступник у межах своєї компетенції мають право:

— опротестовувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих рад, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб;

— вносити подання або протест на рішення місцевих Рад залежно від характеру порушень;

— порушувати у встановленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення;

— давати приписи про усунення очевидних порушень закону;

— вносити подання до державних органів, громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли;

— звертатись до суду з заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб [22].

З огляду на наведені законодавчі формулювання, є підстави для того, щоб методами превентивного нагляду у галузі охорони довкілля вважати:

— накопичення інформації з питань охорони довкілля;

— попереднє узгодження основних заходів органів державного контролю у галузі охорони довкілля;

— зіставлення даних, вміщених у документах контролюючих органів;

— заслуховування доповідей та звітів посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування;

— повний чи вибірково аналіз документів щодо стану екологічної законності на піднаглядному об'єкті;

— координацію діяльності контролюючих та правоохоронних органів у галузі охорони довкілля;

— проведення первинних перевірок та ревізій на піднаглядних об'єктах;

— проведення відомчих та позавідомчих екологічних експертиз з питань, віднесених до відання піднаглядного об'єкта [23].

Методами наступного (після виявлення порушень законів) нагляду прокурора у галузі охорони довкілля можна вважати:

— прийняття актів прокурорського реагування за результатами проведених перевірок та ревізій;

- порушення у встановленому законом порядку кримінальних справ, дисциплінарного провадження або провадження про адміністративне правопорушення;
- звернення до суду з заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб у галузі охорони довкілля.

При цьому пріоритетним методом прокурорського нагляду у галузі охорони довкілля закономірно слід вважати проведення перевірок. Йдеться про врегульовану законом діяльність прокурора щодо встановлення обставин конкретних правопорушень у галузі охорони довкілля та встановлення винних осіб. Вона здійснюється шляхом застосування конкретних прокурорсько-наглядових дій, обраних прокурором відповідно до характеру правопорушень, проведених за наявності підстав (відомостей про правопорушення) і в певному порядку з прийняттям рішення про відновлення порушень прав або встановлення відсутності правопорушення [24].

В юридичній літературі питання виявлення правової природи та класифікації таких перевірок дій стали достатньо широке та глибоке висвітлення [25], тож на цьому питанні ми спинятися окремо не будемо.

Водночас чимала увага приділяється і з'ясуванню спільних та відмінних ознак між методами та прийомами прокурорського нагляду у галузі охорони довкілля.

У цілому сприймаючи науковий підхід, за яким методи та прийоми в цій галузі співвідносяться як родові та видові поняття [26], ми вважаємо за можливе екстраполювати прийняту в юридичній науці класифікацію прийомів прокурорського нагляду у галузі охорони довкілля на сферу відповідних методів. Тож система методів прокурорського нагляду у галузі охорони довкілля постане як сукупність взаємопов'язаних організаційних, тактичних та технічних методів [27].

Використання всієї сукупності форм і методів прокурорського нагляду має надзвичайно велике значення для ефективного функціонування системи державного нагляду у галузі охорони довкілля в цілому. Так, застосування всіх форм такого нагляду є важливим з огляду на необхідність підвищення рівня ефективності відповідного напрямку нагляду прокуратури, запобігання втраті контрольованості з її боку за екологічною діяльністю різноманітних суб'єктів господарювання, утворення неконтрольованих сегментів в екологічній сфері, а також з огляду на необхідність попередження паралелізму та дублювання при здійсненні нагляду прокуратурою та державного контролю з боку відповідних контролюючих органів у сфері охорони довкілля.

Література:

1. Закон України «Про прокуратуру» від 5.11.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. - №53. - С. 793.
2. <http://www.ngpedia.ru/id170405p1.html>.
3. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. посіб. - К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 253.
4. Ломовский В.О. Прокурорско-надзорные правоотношения. – Ростов-на-Дону, 1987. - С. 52-53.
5. Бабенко В.І., Руденко М.В. Прокурор у галузі охорони довкілля: Сутність, повноваження, організація. Навч. посібн. – К.: Ін Юре, 2005. - С. 71.
6. Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. – Л.: ЛГУ, 1990. – С. 63-64.
7. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – М.: МГУ, 1991. – С. 36.
8. Бабенко В.І., Руденко М.В. Прокурор у галузі охорони довкілля: Сутність, повноваження, організація. Навч. посібн. – К.: Ін Юре, 2005. - С. 73-74.

9. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2004. – 299 с.
10. Котелевець А.В. Особливості правозастосовчої діяльності органів прокуратури у сфері екології // Право України. – 1998. - №12. - С. 65-67; Котелевець А.В. Актуальні питання правозастосовчої діяльності у галузі екології. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х.: Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого, 2000. - С. 10-11.
11. Бабенко В.І., Руденко М.В. Прокурор у галузі охорони довкілля: Сутність, повноваження, організація. Навч. посібн. – К.: Ін Юре, 2005. - С. 74-75.
12. Бабенко В.І., Руденко М.В. Прокурор у галузі охорони довкілля: Сутність, повноваження, організація. Навч. посібн. – К.: Ін Юре, 2005. – С. 75.
13. Таранушич С.В. Організаційно-правові аспекти діяльності природоохоронної прокуратури. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К.: Академія адвокатури України. - 2007. – С. 12.
14. Таранушич С.В. Організаційно-правові аспекти діяльності природоохоронної прокуратури. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К.: Академія адвокатури України. - 2007. – С. 13-14. Див. докладніше: Толочко Я.М. Прокурорський нагляд за додержанням законів при розслідуванні злочинів проти довкілля. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого, 2007. — 20 с.
15. Бабенко В.І., Руденко М.В. Прокурор у галузі охорони довкілля: Сутність, повноваження, організація: Навч. посібник. – К.: Ін Юре, 2005. – С. 89.
16. Бабенко В.І., Руденко М.В. Прокурор у галузі охорони довкілля: Сутність, повноваження, організація: Навч. посібник. – К.: Ін Юре, 2005. – С. 89-90.
17. Бабенко В.І., Руденко М.В. Прокурор у галузі охорони довкілля: Сутність, повноваження, організація: Навч. посібник. – К.: Ін Юре, 2005. – С. 30.
18. Бабенко В.І., Руденко М.В. Прокурор у галузі охорони довкілля: Сутність, повноваження, організація: Навч. посібник. – К.: Ін Юре, 2005. – С. 90-92.
19. Таранушич С.В. Організаційно-правові аспекти діяльності природоохоронної прокуратури. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К.: Академія адвокатури України. - 2007. – С. 15-16.
20. Бабенко В.І., Руденко М.В. Прокурор у галузі охорони довкілля (сутність, повноваження, організація). Навч. посібн. – К.: Ін Юре, 2005. - С. 79.
21. Прокурорський нагляд в Україні: Курс лекцій / За ред. В.Т. Нора. – Львів, Тріада плюс, 2002.
22. Закон України «Про прокуратуру» від 5.11.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. - №53. - Ст. 793.
23. Бабенко В.І., Руденко М.В. Прокурор у галузі охорони довкілля: Сутність, повноваження, організація. Навч. посібн. – К.: Ін Юре, 2005. - С. 86-87.
24. Ломовский В.О. Прокурорско-надзорные правоотношения. – Ростов-на-Дону, 1987. - С. 52-53.
25. Бабенко В.І., Руденко М.В. Прокурор у галузі охорони довкілля: Сутність, повноваження, організація. Навч. посібн. – К.: Ін Юре, 2005. - С. 88-109.
26. Бабенко В.І., Руденко М.В. Прокурор у галузі охорони довкілля: Сутність, повноваження, організація. Навч. посібн. – К.: Ін Юре, 2005. - С. 79.
27. Виноградов В.П., Винокуров А.Ю., Винокуров К.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорський надзор за исполнением экологического законодательства: Пособие для природоохранных прокуроров. – М.: МНЭПУ, 1999. - С. 67.

ІНСТИТУЦІЙНА ЕВОЛЮЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ (ВІД ПРОГОЛОШЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ ПО СЬОГОДНІШНІЙ ЧАС)

Ігонін Р.В.

(кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держава і права Національного університету державної податкової служби України)

Анотація. В даній статті розглядається проблема становлення інституту організаційного забезпечення судів загальної юрисдикції в незалежній Україні. У контексті історичного аналізу звертається увага на потребу більш чіткого визначення правового статусу Державної судової адміністрації.

Ключові слова: Державна судова адміністрація, суд загальної юрисдикції, судова влада, виконавча влада.

Аннотация. В данной статье рассматривается проблема становления института организационного обеспечения судов общей юрисдикции в независимой Украине. В контексте исторического анализа обращается внимание на необходимость более четкого определения правового статуса Государственной судебной администрации.

Ключевые слова: Государственная судебная администрация, суд общей юрисдикции, судебная власть, исполнительная власть.

Summary. In this article the issue of the evolution of the institute of organizational support of courts of general jurisdiction in independent Ukraine is considered. In the context of historical analysis, attention is paid to the need of more clearly definition of the legal status of State Court Administration.

Key words: State Court Administration, the court of general jurisdiction, the judicial branch, the executive branch.

Метою даної статті є дослідження історичного виміру формування інституції відповідальної за організаційне забезпечення судів загальної юрисдикції та формулювання загальних висновків стосовно правової природи цього органу виходячи з логіки еволюційного процесу його становлення.

Постановка завдання :

— встановити історичну наступність правових процесів пов'язаних з формуванням інституту організаційного забезпечення судів загальної юрисдикції в незалежній Україні;

— проаналізувати еволюцію становлення інституту організаційного забезпечення судів загальної юрисдикції в незалежній Україні;

— дослідити позиції вчених щодо місця даної інституції в координатах системи поділу влад та, враховуючи вищезазначене, сформулювати загальні висновки, щодо природи Державної судової адміністрації.

Окремі проблеми функціонування Державної судової адміністрації були висвітлені у працях наступних науковців: К.Ф. Гупенка, В.В. Городовенка, М.П. Запорожця, В.С. Ковальського, Д.М. Притики, А.О. Селіванова, Н.В. Сибільова, В.В. Сердюк, А.А. Стрижака, В. Онопенка, С.Г. Штогун, А.М. Хливнюк.

На протязі значного періоду часу здійснення організаційного забезпечення діяльності загальних судів перебувало у віданні органів Міністерства юстиції. Виняток із цього правила становили лише господарські суди організаційне забезпечення яких покладалося на Вищий господарський суд.

Доцільність реалізації органами Міністерства юстиції функції організаційного забезпечення діяльності загальних судів неодноразово ставилася під сумнів вченими - правниками [1, с. 35; 2, с 143-144].

Критикуючи закріплення за органами Міністерства юстиції повноважень з приводу організаційного забезпечення загальних судів вони вказували на існування реальної загрози порушення принципу незалежності судової влади. Суть цієї загрози доволі вдало сформулював В.В. Городовенко, яка, на його думку, полягала у тому, що «хто може впливати на умови, за яких функціонують суди, той керує усім правосуддям. Навіть судді з незалежною позицією можуть лише тоді виконувати свої службові обов'язки, коли для цього існують такі умови, як: наявність відповідних приміщень судів, бібліотеки, комп'ютерне забезпечення та технічний персонал» [3, с 43].

У зв'язку з наведеними міркуваннями виникало одне закономірне питання, кому передати дані повноваження. Науковці, які займалися дослідженням цієї проблеми пропонували достатньо відмінні підходи для її вирішення.

Відмінність у поглядах вчених, у тому числі, пояснювалася неоднозначністю оцінки досвіду функціонування судової системи на різних етапах її становлення та існування у зв'язку із реалізацією стосовно неї функції організаційного забезпечення.

Дискусія загострювалася і з огляду на ту обставину, що ліквідація у 60-их роках минулого сторіччя органів юстиції і покладення повноважень організаційного забезпечення діяльності загальних судів на сам суд не виправдала високих очікувань щодо підвищення якості функціонування судових органів.

Сумнівний характер зазначеної реформи та суперечлива оцінка її наслідків [4, с 42; 5, с. 36] для судової системи, на нашу думку, пояснюється непродуманістю її проведення.

У процесі реорганізації механізму організаційного забезпечення діяльності загальних судів були допущені чисельні суттєві помилки і прорахунки як на методологічному так і на системному рівнях.

Однак, основним недоліком згаданих реформаційних заходів стало покладення на суд повністю йому невласивої функції - здійснення організаційного забезпечення діяльності загальних судів, що призвело до надмірного навантаження на судову систему. Вищі ланки судової системи постійно відволікалися від відправлення правосуддя на управлінську діяльність, що не могло не вплинути на зниження якісних і кількісних показників у сфері судочинства.

Негативні наслідки реформи сприяли порушенню питання щодо відновлення функціонування системи органів Міністерства юстиції СРСР і віднесенню до їх компетенції повноважень у сфері організаційного забезпечення діяльності загальних судів. Діяльність органів Міністерства юстиції СРСР була успішно відроджена 1970 році, а вже у 1972 р. у його структурі створено новий підрозділ на який покладалося забезпечення «організаційного керівництва судом». Дещо пізніше це поняття трансформувалося у категорію «організаційного забезпечення», яка була реціпована наступним законодавством для позначення і характеристики діяльності, що здійснювалася Державною судовою адміністрацією України, утворення якої пов'язане з Указом Президента України № 780/2002 від 29 серпня 2002 року.

Окремі положення стосовно функціонування Державної судової адміністрації України були відображені у Законі України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року.

Згідно положень зазначених нормативно - правових актів Державна судова адміністрація України набула статусу центрального органу виконавчої влади, на який покладалося завдання організаційного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, а її діяльність спрямовувалася та координувалася Кабінетом Міністрів України.

Під час обговорення положень проекту Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року, які стосувалися правового регулювання організаційного забезпечення судових органів висловлювався різноманітні пропозиції щодо інституційного оформлення даного процесу.

Одні пропонували зберегти функцію організаційного забезпечення судових органів за органами Міністерства юстиції, інші наполягали на створенні в рамках судоустрою України окремого, незалежного органу державної влади з питань організаційного забезпечення судових органів.

У процесі обговорення проекту Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року причіниками створення незалежного органу державної влади з питань організаційного забезпечення судових органів пропонувалося декілька альтернативних варіантів його назви. Серед них: Головне адміністративне управління, у складі Верховного Суду України, Генеральна Рада судової влади [6, с 3], Вища Рада судової адміністрації [7, с. 4: 8, с 19; 9, с. 30].

Досягнутий компроміс було відображено у Законі України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року. Відповідно до його положень Державна судова адміністрація набувала статусу спеціалізованого органу державної виконавчої влади, який, займався, виключно, організаційним забезпеченням діяльності судових органів.

Логіка, якою керувалися при створенні окремого, незалежного органу державної влади із питань організаційного забезпечення діяльності судових органів пояснювалася бажанням зменшити залежність суду від Міністерства юстиції, яке, у силу специфіки своєї діяльності, досить часто було стороною у судових справах і використовувало організаційні важелі впливу на суд щоб домогтися прийняття «правильного» рішення.

На підтвердження вищевикладених міркувань В.Ф. Бойко зазначав, що «Наявність повноважень органів юстиції по забезпеченню судової діяльності породжувало небезпідставні сумніви щодо можливості здійснення об'єктивного і неупередженого правосуддя, особливо по - справах де відповідачем було юридичне відомство» [10, с 50].

Як до цього додавав А.О. Селіванов, «відомче організаційне керівництво судами відкривало перед місцевими виконавчими органами влади певні можливості для втручання у правосуддя через власні управління (відділи) юстиції» [11, с 6].

З іншої сторони, до повноважень Міністерства юстиції, окрім здійснення організаційного забезпечення судових органів, було віднесено цілий ряд інших питань, а тому цілком ймовірною була ситуація за якої проблеми суду вирішувалися без належної уваги чи за залишковим принципом.

Хоча Закон України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року, у частині регламентації організаційного забезпечення судових органів, став рішучим кроком вперед, проте, він був втіленням компромісу, а як відомо, компроміси носять половинчастий характер та доволі часто демонструють низький рівень системної продуманості і розрив логічних взаємозв'язків, що були притаманні основним, оригінальним рішенням на основі яких було сконструйовано відповідний компромісний варіант.

Не оминула така доля і згаданий нормативно - правовий акт. Р.О. Куйбіда, який справедливо звертав увагу на його внутрішні суперечності і прорахунки зазначав: «Аналіз Закону України «Про судоустрій України» і практики його реалізації показує, що ... функції організаційного забезпечення розпорочені між різними інституціями різних гілок влади. Нерідко одні й ті самі функції в одному випадку виконує судова влада, а в іншому - виконавча. Однак такий розподіл не завжди є обгрунтованим. Так, наприклад, організаційне забезпечення Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів покладається на апарати цих судів. Організаційне ж забезпечення інших судів загальної юрисдикції віднесено до повноважень державної судової адміністрації, яка є системою органів виконавчої влади. Низка функцій голів судів та апаратів судів дублюють повноваження державної судової адміністрації. При цьому найбільший тягар щодо забезпечення роботи суду залишається на голові суду. Він змушений дбати про ремонт приміщень судів, про те, щоб кожен суддя був забезпечений папером, конвертами, марками, бланками. Голова суду організовує доставляння підсудних,

які утримуються під вартою. За таких умов часу на здійснення правосуддя у голови суду майже не залишається [12, с 171 -172].»

Однак, на нашу думку, найбільшою проблемою цього законодавчого акта стало те, що він не відзначався логічною довершеністю щодо одного із основних питань інституційного оформлення організаційного забезпечення судових органів - створення дійсно незалежного державного органу у даній сфері.

Нагадаємо, що Закон України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року визначив Державну судову адміністрацію як центральний орган виконавчої влади діяльність якого спрямовувалася та координувалася Кабінетом Міністрів України, а її голова призначався Президентом України,

Після набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV [190Хл] відповідно до пункту 9-2 статті 116 Конституції України Голову ДСА України призначав і звільняв із посади Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Відразу обмовимося, ми не вбачаємо проблеми у тому що Державна судова адміністрація була визнана згаданим Законом органом виконавчої влади. Ба більше того, ми підтримуємо визначення правового статусу Державної судової адміністрації як органу виконавчої влади. Дана позиція підтверджується природою діяльності цього органу яка, за своєю суттю, є виконавчо-розпорядчою і не може бути іншою незалежно від будь-яких спроб визнати за цим органом правовий статус відмінний від правового статусу державного органу виконавчої влади.

Проблема полягала у іншому, а саме у тому, що діяльність Державної судової адміністрації спрямовувалася та координувалася Кабінетом Міністрів України, а її голова призначався Президентом України, а, пізніше, відповідно до змін внесених в Конституцію Кабінетом Міністрів України.

Таким чином державний орган, який мав здійснювати організаційне забезпечення судових органів опинився під повним контролем Президента і Кабінету Міністрів України, а пізніше, Кабінету Міністрів України.

Відбираючи функцію організаційного забезпечення судових органів від Міністерства юстиції України і передаючи її новоствореному державному органу виконавчої влади Державній судовій адміністрації автори проекту Закону України «Про судоустрій України», мали на меті, підвищити рівень незалежності судової влади від органів виконавчої влади. Однак, первинна, позитивна ідея була спотворена внаслідок прийнятого компромісу між відповідними зацікавленими групами впливу і як результат судова система зберегла свою залежність від органів виконавчої влади у питаннях організаційного забезпечення, тільки акценти цієї залежності дещо змінилися.

Половинчастість і внутрішня суперечність реформи організаційного забезпечення судових органів «породили» дискусії, щодо напрямків подальшого реформування цієї сфери державної діяльності.

Більшість вчених погоджувалися з тим що орган державної влади до компетенції якого віднесено питання організаційного забезпечення судових органів має знаходитися за межами впливу органів виконавчої влади та бути підпорядкованим судовій владі [13, с 107; 14, с. 21].

Іноземні експерти — правознавці, також, наголошували на необхідності виведення органу державної влади до компетенції якого віднесено питання організаційного забезпечення за межі впливу органів виконавчої влади [15, с 15].

Окрім іншого, дані позиції знайшли своє підтвердження у положеннях Резолюції від 5 жовтня 2005 р. № 1446 «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною», де наголошувалося на невідкладній потребі підпорядкування Державної судової адміністрації судовій владі [16].

Новою віхою у розвитку організаційного забезпечення органів судової влади стало прийняття нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010. Положення цього нормативно - правового акта, у частині регулювання організаційного забезпечення органів судової влади, стали значним кроком вперед.

Згідно норм даного законодавчого акта Державна судова адміністрація була виведена із під контролю Кабінету міністрів України та стала підзвітною з'їзду суддів України. Також, відповідно до положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010, змінився порядок призначення на посаду Голови Державної судової адміністрації, згідно якого, тепер, він призначається і звільняється Радою суддів, а не Президентом України як, то передбачав попередній Закон України «Про судоустрій України».

У свою чергу, згідно ст. 146 Закон України «Про судоустрій і статус суддів» Державна судова адміністрація України наділена наступними повноваженнями:

1) представляє суди у відносинах із Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік у межах повноважень, визначених цим Законом;

2) забезпечує належні умови діяльності судів загальної юрисдикції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування в межах повноважень, визначених цим Законом;

3) вивчає практику організації діяльності судів, розробляє і вносить у встановленому порядку пропозиції щодо її вдосконалення;

4) вивчає кадрові питання апарату судів, прогнозує потребу у спеціалістах, здійснює замовлення на підготовку відповідних спеціалістів;

5) забезпечує необхідні умови для підвищення кваліфікації працівників апарату судів, створює систему підвищення кваліфікації;

6) організовує роботу з ведення судової статистики, діловодства та архіву; контролює стан діловодства у судах загальної юрисдикції;

7) готує матеріали для формування пропозицій щодо бюджету судів;

8) організовує комп'ютеризацію судів для здійснення судочинства, діловодства, інформаційно-нормативного забезпечення судової діяльності та забезпечення функціонування автоматизованої системи документообігу в судах; забезпечує суди необхідними технічними засобами фіксування судового процесу в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на фінансування відповідних судів;

9) забезпечує функціонування автоматизованої системи визначення члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

10) забезпечує ведення Єдиного державного реєстру судових рішень та Реєстру електронних адрес органів державної влади, їх посадових та службових осіб;

11) взаємодіє з відповідними органами та установами, в тому числі інших держав, з метою вдосконалення організаційного забезпечення діяльності судів;

12) організовує діяльність служби судових розпорядників;

13) затверджує положення про бібліотеку суду тощо [17];

В цілому позитивно оцінюючи встановлені даним законом засади організаційного забезпечення органів судової влади, варто, відмітити, що новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» «обійшов своєю увагою» проблему визначення місця цього органу державної влади в системі владних координат.

Такий стан речей не може продовжуватися, оскільки законодавча невизначеність у даному питанні прямо суперечить конституційній визначеності стосовно системи поділу державної влади на три гілки влади - законодавчу, виконавчу і судову.

Інституційна еволюція в незалежній Україні органу (ів) державної влади, що здійснюють організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції вказує на їх тісний зв'язок з органами виконавчої влади.

У свою чергу, навіть загальний огляд і поверхневий аналіз повноважень Державної судової адміністрації яка на сьогодні є органом, який здійснює організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції свідчить про належність лівової частини її повноважень до виконавчо - розпорядчих. При цьому, якщо судову владу тлумачити виключно у контексті ч. 2 ст. 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» згідно якої: «судову владу реалізують професійні судді та, у визначених законом випадках, народні засідателі і присяжні шляхом здійснення правосуддя в рамках відповідних судових процедури», то доводиться визнати, що Державна судова адміністрації не має жодних повноважень, які можуть бути охарактеризовані як судові. Це означає, що Державна судова адміністрація, якщо не де-юре, то принаймні де-факто є органом виконавчої влади.

Враховуючи викладене вище, доводиться констатувати існування нагальної потреби для законодавця при визначенні і закріпленні правового статусу Державної судової адміністрації враховувати історичний досвід становлення інституту організаційного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції та характер і специфіку повноважень цього інституту, який на сьогодні є персоніфікованим в особі Державної судової адміністрації. У іншому випадку, проблема двозначного тлумачення місця цього органу державної влади в системі владних координат залишиться, а де-юре не відповідатиме де-факто, що і має місце на сьогодні.

Література

1. Макаренко Г. «Суд» над суддею? [Інтерв'ю із Заступником Міністра юстиції України І. Ємельяною] //Юридичний вісник України. -2006. - №13
2. Истина... И только истина! Пять бесед о судебной реформе. - М.: Юрид. литература, 1990. -432 с.
3. Городовенко В.В. Європейські стандарти незалежності судової влади / В.В. Городовенко // Вісник Верховного Суду України. - 2006. - №1 (65). - С. 40-44.
4. Судова реформа: Матеріали до II з'їзду суддів України / Серія «Судова реформа». Випуск № 2. -К.: Українська Правнича Фундація, 1994.
5. Шишкін В. Концепція судової реформи (Концепція та додаткові матеріали). / В. Шишкін - К.: Українська Правнича Фундація, 1994. - 54 с
6. Приймак М.М. До формування механізму правління судової влади / М. Прийдак // Право України. - 1994. - № 9. - С. 3-4.
7. Про стан правосуддя в Україні, реалізацію Концепції судово-правової реформи та подальше становлення судової влади, однієї з трьох складових частин державної влади: Постанова II з'їзду суддів України // Право України. - 1995.-№1.-С. 3-4.
8. Шишкін В. Що таке судова адміністрація / В. Шишкін // Віче. - 1994. - № 12. - С 17-23.
9. Шляхи становлення судової влади (в рішеннях I-VIII з'їздів суддів України) / [уклад. Є.І. Овчиншков та ін.; за заг. ред. П.П. Пилипчука]. - К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. - 240 с.
- 10.Бойко В.Ф. Судова реформа в Україні: стан і перспективи: [навчальний посібник] / В. Ф. Бойко. - К.: МАУП, 2004. - 176 с
- 11.Організація судової влади в Україні: Перший аналіз нормат. змісту Закону України «Про судоустрій України» / [Є.В. Фесенко, Н.С Рудюк, А.О. Селіванов та ін.]; за наук. ред. А.О. Селіванова. - К.: Юрінком Інтер, 2002, -112 с
- 12.Куйбіда Р.О. Організація і розвиток сучасної судової системи: дис. ...кандидата юрид. наук: 12.00.10 / Роман Олексійович Куйбіда. - К., 2006. - 215 с.
- 13.Етичні та правові проблеми забезпечення незалежності суддів: Матеріали наук.-практ. семінару, 30-31 березня 2005р., м. Харків / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого; Американська асоціація юристів/Правова ініціатива у Центральній

Європі та Євразії (ABA/CEELI); Інститут вивчення проблем злочинності Академії правових наук України / голов. ред. В.В. Сташис. -Х.; К.: ЦНТ «Гопак», 2006. - 170 с

14. Стефанюк В. Судова реформа в Україні / В. Стефанюк // Право України. - 1998.- № 1-С. 20-24.

15. Еремеева О. Европейская интеграция Украины: стратегия правовых реформ / Оксана Еремеева // Юридическая практика. - № 18 (384), 3 мая 2005 года.-С. 15.

16. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною: Рекомендація 1722 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

17. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 - № 2453-VI // Вісник Верховної Ради України. - 2010. - №142. - Ст. 1125.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ «СТАТУС НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ»

Костицька І.О.

(кандидат юридичних наук, директор Інституту законодавчих передбачень і правової експертизи)

У Конституції та законах України вживаються три основні юридичні терміни, які використовуються для опису діяльності депутата: «депутатський мандат», «депутатські повноваження» та «статус депутата» (відповідно – народного депутата України або депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради). Нерідко у ЗМІ та в різноманітних офіційних документах ці слова вживаються як синоніми. Тим часом їхній правовий зміст є різним, і ця відмінність має не лише теоретичне, але й практичне значення, оскільки, як ми переконаємося далі, безпосередньо впливає на практику правозастосування.

Відтак, звернемося до аналізу цих категорій, використовуючи науково-теоретичні напрацювання та норми відповідних законодавчих актів. Правовий статус, у нормативному сенсі, будучи складовою частиною системи права, виступає як відносно самостійний регулятор суспільних відносин. За допомогою цієї юридичної категорії визначаються природа, місце суб'єктів права у системі суспільних відносин, їх права та обов'язки по відношенню до інших суб'єктів тощо.

З урахуванням зазначеного, неважко зробити висновок про те, яке він має значення для з'ясування специфіки правового регулювання прав і обов'язків, діяльності та її форм депутатів. Проте дана категорія на сьогодні належить до числа однієї з малорозроблених і неоднозначних у теорії права та науці конституційного права.

Відомо, що слово «статус» у перекладі з латини означає положення, становище когось або чогось. Така етимологія є визначальною і для юридичного розуміння цього терміну. Зокрема, в юридичній науці поняття статусу досліджується переважно в окремих своїх проявах, пов'язаних передусім з різними носіями статусу домінуючою є тенденція до відмови від імперативного мандату членів парламенту [1, с. 7].

Статус розглядається в юридичній науці як сукупність елементів. Структуру статусу складають сукупність стійких зв'язків між елементами статусу, що забезпечують йому цілісність і тотожність самому собі [2, с. 142].

Можна погодитися з думкою А.В. Зінов'єва про те, що слід розмежовувати статус депутата і правовий статус депутата, оскільки право є лише однією з форм соціального регулювання суспільних відносин. Тож і депутат керується не лише правовими, а й іншими соціальними регуляторами у своїй діяльності, тому статус депутата означає фактичне становище депутата, яке визначається різними соціальними нормами та забезпечується відповідними гарантіями [1, с. 8-10].

У цьому зв'язку варто вказати, що статус депутата, на нашу думку, складається все ж не лише у зв'язку з дією норм конституційного права, але й норм інших галузей права, які здійснюють на статус депутата більш чи менш помітний, прямий чи побічний вплив. Також необхідно брати до уваги суму інших соціальних – неправових – регуляторів, а також економічні, соціальні та політичні чинники. Їхнє дослідження має скласти самостійний напрям наукових досліджень теоретичних проблем статусу депутатів і матиме вагоме науково-теоретичне та практичне значення.

Зауважимо, що в теорії права, в найзагальнішому вигляді, правовий статус визначається як юридично закріплене становище суб'єкта в суспільстві, що виражається в системі прав та обов'язків. Грунтуючись на етимологічній подібності, багато авторів вважають, що слова «статус» і «становище» термінологічно збігаються, тобто це слова-синоніми. Відповідно, розмежовувати ці слова немає сенсу, адже, як відзначив російський вчений М.І. Матузов, у такому розподілі немає особливої необхідності, оскільки полісемантичність, смислове подвоєння терміну не сприяє чіткому сприйняттю та аналізу однієї з ключових категорій правознавства [3, с. 232].

Виходячи з синонімічності статусу і правового положення, деякі автори, крім прав та обов'язків, до поняття правового статусу пропонували включити також громадянство, загальну правоздатність, гарантії прав [4, с. 21-26], законні інтереси [5, с. 29], юридичну відповідальність [6, с. 115] тощо.

Під конституційно-правовим статусом особи Н.Г. Шукліна розуміє загальні, основоположні начала, за допомогою яких у конституції визначаються основні права, свободи і обов'язки людини і громадянина, а також гарантії їх здійснення. В основі цього статусу лежить фактичний соціальний статус, який визначається всією сукупністю економічних, політичних, духовних, моральних та інших умов життя суспільства [7, с. 203-204].

На думку відомої російської дослідниці О.О. Лукашової, правовий статус особи в найзагальнішому вигляді можна охарактеризувати як систему прав і обов'язків, законодавчо закріплених державою в конституції, міжнародно-правових актах та інших нормативно-правових актах. Вона ж до структури правового статусу, крім прав і свобод, включає також правоздатність, законні інтереси, гарантії прав і свобод та юридичну відповідальність [8, с. 225-226].

Дещо інакше тлумачить співвідношення вказаних понять відомий російський теоретик права С.С. Алексєєв, який вважає, що статус – стабільний, фундаментальний елемент у правовому становищі суб'єкта, який включає правосуб'єктність в єдності з іншими загальними (конституційними) правами та обов'язками. Конкретні права ж та обов'язки відображають швидше специфіку реального правового положення особи, пов'язаного з наявністю тих або інших юридичних фактів, аніж основи загального положення особи в даній правовій системі [9].

Якщо дотримуватися цієї логіки, то правовий статус асоціюється зі статичним правовим станом абстрактного суб'єкта, який (стан) зумовлюється всезагальними конституційними правами та обов'язками. Отже, правове положення розглядається як динамічний комплекс постійно мінливих прав і обов'язків конкретного суб'єкта, зумовлених його вступом у ті чи інші відносини. Проте тут же міститься істотний недолік, який полягає в тому, що фактично йдеться лише про загальний (конституційний) статус, а всі інші галузеві права та обов'язки виявляються поза межами статусу.

Загальноприйнятим у правовій літературі став підхід, в якому пропонується виокремлювати так звані спеціальні правові статуси, які мають включати в себе галузеві права та обов'язки, які не ввійшли в загальний правовий статус.

Так, наприклад, на думку відомого українського вченого-конституціоналіста Ю.М. Тодики, правовий статус – це юридично закріплене становище особи в державі та суспільстві. Він виокремлює декілька видів правового статусу:

- 1) загальний (конституційний) статус людини і громадянина;
- 2) спеціальний (родовий) статус окремих категорій громадян;
- 3) індивідуальний статус, який характеризує стать, вік, сімейний стан особи тощо;
- 4) статус іноземців, осіб без громадянства та осіб з подвійним громадянством;
- 5) галузеві правові статуси (адміністративно-процесуальний, кримінально-процесуальний тощо) [10, с. 117-118].

На думку М.В. Вітрука, поняття «індивідуальний правовий статус» має позначати правовий стан реального суб'єкта права – учасника конкретних правовідносин; цей статус нестабільний, мінливий залежно від різних обставин [11, с. 190-191].

В юридичній літературі також набула поширення ідея, пов'язана з обґрунтуванням застосування терміну «правовий модус» пропонувалося звести співвідношення категорій «правовий статус» і «правовий модус» до співвідношення по типу «загального» та «особливого» [12, с. 88]. До цього терміну ставлення в правовій науці виявилось неоднозначним [12, с. 32], ми ж притримуємося думки про його зайвість з огляду на існування загальноприйнятого аналога – поняття «спеціальний правовий статус».

Як бачимо, дискусії довкола змісту поняття «правовий статус» ведуться переважно у площині визначення елементів, що до нього входять. Різні вчені при цьому визначають дещо різний набір таких елементів.

Переводячи аналіз у площину визначення специфіки правового статусу депутатів, варто, на нашу думку, виходячи з запропонованої Ю.М. Тодикою класифікації правових статусів, віднести явище, яке нами досліджується, до різновиду спеціального або родового статусу. Правовий статус відображає особливості становища окремих верств та категорій громадян і співвідноситься із загальним правовим статусом як загальне та особливе.

Ми приєднуємося до думки Ю.М. Тодики про те, що згадані верстви населення на підставі конституційного статусу громадянина можуть мати додаткові права та обов'язки, передбачені законодавством [10, с. 118].

Відтак, ми повинні дати відповідь на питання: яким же чином визначити специфіку правового статусу депутатів. Безперечно, що продуктивним тут може бути підхід, пов'язаний з визначенням конкретного змісту статусу депутата як суб'єкта конституційних правовідносин.

Виходячи зі змісту цих правовідносин, можна констатувати, що статусу депутатів, як і інших суб'єктів згаданої сфери суспільних відносин, притаманний переважно політичний характер, тобто вони пов'язані зі здійснення публічної влади у суспільстві. Найважливішою особливістю тут виступає те, що цей статус інтегрує ті права та обов'язки депутатів, які відповідають їхній соціальній ролі у механізмі здійснення народовладдя, зокрема представницької демократії.

Про родову спільність статусних характеристик всього депутатського корпусу можна твердити з огляду на спільність цільового призначення діяльності цих суб'єктів конституційно-правових відносин, єдність відповідних юридичних властивостей, притаманних цьому статусу, що впливає з характеру представницького мандата, його політико-правової природи тощо.

Основною юридичною характеристикою цього статусу є, передусім, те, на нашу думку, що депутат є представником народу чи його територіально окресленої спільноти, пов'язаної спільними інтересами (територіальної громади). Всі без винятку депутати опосередковують собою первинний інститут у системі представницької демократії [13, с. 297].

Специфіка статусу депутатів яскраво виявляється і в тому, що депутатський корпус пов'язаний напряму з народом, який є основним суб'єктом конституційно-правових відносин. Формування депутатського корпусу безпосередньо залежить від народного волевиявлення, але зв'язок з народом не втрачається після юридичного визнання депутатських повноважень, а продовжується надалі і має різноманітні форми вияву. Вся діяльність депутатського корпусу

підпорядковується імперативу забезпечення народовладдя в практичному функціонуванні державного апарату, у здійсненні установчих, кадрових та контрольних функцій щодо нього.

З огляду на вищезазначене, виникає необхідність дослідження змістовного наповнення депутатського статусу з метою виявлення факторів, які впливають на нього. Безумовно, він має політико-правовий характер, а кожне істотне явище чи подія, що мають такий характер, як слушно зауважував відомий український вчений-конституціоналіст В.Ф. Погорілко, при всій їхній особливості, певній ізольованості, локальності, унікальності, завжди прямо чи опосередковано пов'язані з усім суспільством, його життям і діяльністю, тобто є, як правило, продуктом його розвитку і, водночас, засобом впливу на нього. Ці чинники є зв'язуючою ланкою між суспільством, його функціонуванням і тими явищами, які постійно чи періодично в ньому відбуваються. Вони безпосередньо зумовлюють виникнення чи зміну того чи іншого явища, характер його розвитку, структуру, функції тощо [14, с. 23].

Залежно від певних критеріїв суспільної діяльності, зокрема суб'єктів, об'єктів, засобів діяльності тощо, розрізняють об'єктивні і суб'єктивні, загальні і спеціальні, пріоритетні і похідні, постійні і тимчасові, загальнодержавні і локальні, матеріальні і функціональні, загальносоціальні і правові фактори [14, с. 23].

Саме спираючись на ці методологічні засади, і доцільно, на нашу думку, досліджувати фактори, що впливають на статус депутатів, зумовлюють його стан за тих чи інших конкретних умов, обумовлюють його трансформацію, визначають спосіб формально-правової констатації цього статусу тощо.

Безперечно, статус депутатів є відображенням статусу відповідних представницьких органів влади, демократизму держави і суспільства, стану безпосередньої і представницької демократії [13, с. 297; 7, с. 210].

З цією позицією повністю солідаризується і В.С. Журавський. На його думку, саме характер і обсяг повноважень парламенту як органу державної влади, його становище і авторитет порівняно з іншими органами державної влади багато в чому зумовлюють правові засади статусу депутата [15, с. 188].

Цей висновок, зроблений на підставі аналізу статусу народного депутата України, на наш погляд, можна екстраполювати і на загальну залежність статусу депутатського корпусу від стану системи представницьких органів влади в державі, його структурних та функціональних особливостей, особливостей поділу влади, механізмів стримувань і противаг, політичної та конституційно-правової відповідальності.

Варто зауважити, що в зв'язку з дією норм конституційного права у сфері народного представництва статус депутата трактують і як конституційно-правовий. Він, порівняно з поняттям правового статусу, є вужчим поняттям, оскільки охоплює дію винятково конституційно-правових норм. Для такого статусу депутатів притаманні стійкість; відносна постійність; внутрішня узгодженість; системотворча значущість [16, с. 47].

Конституційно-правовий статус є похідним від загального правового статусу депутатів. Разом з тим, його зміст не можна зводити лише до норм Конституції, хоч останні є вихідними, визначальними для статусу депутатів, його осердям [1, с. 9].

На наш погляд, доктринальний статус як певну наукову абстракцію все ж не слід ототожнювати з конституційним чи конституційно-правовим статусом депутата, оскільки нормативна складова статусу та теоретичні уявлення про неї не можна еkleктично змішувати у змісті одного поняття. Тому, очевидно, можна говорити про конституційно-правовий статус депутата та про доктринальну модель такого статусу (існуючу, минулу чи оптимальну) як про різні наукові категорії.

Вважаємо, що близьким до оптимального є таке розуміння змісту правового статусу депутата, як сукупність його прав, обов'язків та гарантій їхнього здійснення. Аргументом на користь такого розуміння В.С. Журавський висуває тезу про те, що відмінність народного представника від звичайного громадянина якраз і полягає в тому, що, крім сукупності прав і

обов'язків, які має кожна фізична особа, для народного депутата України передбачено специфічні, притаманні лише цій посаді права, обов'язки та гарантії, користуючись якими депутат має виконувати своє соціальне та політичне призначення [16, с. 192].

На підставі таких аргументів В.С. Журавський узагальнює, що статусом народного депутата України є передбачені законодавчими актами специфічні права, обов'язки, їхні гарантії та юридичні обмеження, необхідні в своїй сукупності для належної реалізації депутатського мандата [1, с. 192]. Вважаємо, що до пропонованого визначення слід також додати такий елемент статусу, як відповідальність, що є незалежною від характеру (імперативного чи вільного) депутатського мандата.

Думається, що за таких умов пропоноване визначення статусу народних депутатів України можна з повним правом також екстраполювати і на статус депутатів Верховної Ради АРК та місцевих рад.

Аналізуючи статус депутата місцевої ради, Н.Г. Григорук пропонує структурними елементами конституційно-правового статусу депутата вважати такі, як: політико-правова природа депутатського мандату, підстави його виникнення і припинення дії, права та обов'язки депутата, гарантії здійснення депутатських повноважень, відповідальність депутата [17, с. 6].

Як бачимо, за такого підходу з поля зору зникають обмеження, притаманні для депутатів, та додається депутатський мандат. Вважаємо такий підхід не зовсім коректним з огляду на те, що природа та підстави виникнення і дії депутатського мандату є внутрішньою характеристикою саме депутатського мандата, а не статусу депутата.

У свою чергу, неправомірно розглядати депутатський мандат і як складову статусу депутата, оскільки цей мандат є не чим іншим, як вираженою і зафіксованою у встановленому законом порядку волею народу на представництво певною особою його інтересів у представницькому органі та здійснення цією особою покладених на неї повноважень [16, с. 190].

Варто визнати слушною думку В.С. Журавського про те, що наявність в особи депутатського мандата має наслідком появу в неї статусу депутата, а не статус депутата зумовлює депутатський мандат, тобто первинним є саме мандат, а статус депутата стає закономірним результатом отримання мандата [16, с. 191].

У цьому контексті можна погодитися з відомим українським вченим-конституціоналістом В.Ф. Погорілкою, який чітко розмежовує поняття «статус депутата» та порядок здійснення ним своїх депутатських функцій і повноважень [13, с. 298]. Зауважимо, що за радянського періоду змістовне наповнення даного поняття було дещо іншим. Так, радянський вчений Д.Л. Златопольський вважав, що «депутат» – це політичний представник народу, який бере участь у формуванні волі народу [18, с. 245]. Зауважимо, що до елементів, які утворюють правовий статус виборних осіб можна віднести й такі важливі складові, як способи і порядок заміщення посад, права, обов'язки, обмеження і заборони за посадою, заходи стимулювання тощо.

Звернімося тепер до практики нормативного тлумачення терміну «статус депутата» у відповідних законодавчих актах. Слід сказати, що в Законах України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. та «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» від 4 лютого 1994 р. зміст цієї категорії не розкривався [19, с. 319, 560]. Лише з прийняттям у 2001 р. нової редакції Закону України «Про статус народного депутата України», а у 2002 р. – «Про статус депутатів місцевих рад» поняття «статус депутата» отримало більш чітку нормативну дефініцію.

Характерно, що в преамбулі нової редакції Закону «Про статус народного депутата України», прийнятої парламентом ще 13 липня 2000 р., поняття «статус народного депутата України» ототожнювалося із сукупністю прав, обов'язків і відповідальності. В той же час правові та соціальні гарантії здійснення народним депутатом України своїх повноважень та

вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності виводилися за межі поняття статусу, хоча значна частина тексту Закону присвячувалася саме цим гарантіям і вимогам.

У чинній редакції Закону України «Про статус народного депутата України» від 22 березня 2001 р. статус народного депутата України охоплює права, обов'язки і відповідальність народного депутата України у Верховній Раді України та за її межами. Окремо від нього визначаються правові і соціальні гарантії здійснення народним депутатом України своїх депутатських повноважень. Таким чином, первісна редакція Закону збережена в недоторканому вигляді.

Відповідно до преамбули Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» цей Закон визначає статус депутатів місцевих рад, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради [20, с. 3]. Втрата зв'язку між виборцями і депутатом може призвести до втрати депутатського мандату через необрання його на наступних виборах.

Отже, в даному випадку поняття правового статусу обмежено сукупністю прав та обов'язків, а гарантії і відповідальність також виведені за межі цього поняття.

Література:

1. Зиновьев А.В. Статус народного депутата в СССР (проблемы теории и практики). – Л.: Изд-во ЛГУ, 1987. – 160 с.
2. Ливеровский А.А. Актуальные проблемы федеративного устройства России. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 2002. – 166 с.
3. Теория государства и права : Курс лекций / Под ред.: Н.И. Матузова, А.В. Малько. - М., 1997. - С. 232.
4. Конституционный статус личности в СССР. - М., 1980. - С.21–26.
5. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. - М., 1979. - С. 29.
6. Кучинский В.А. Личность, свобода, право. - М., 1978. - С. 108 - 115.
7. Конституційне право України: Підр. / За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – 735 с.
8. Проблемы общей теории права и государства: Учебн. для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М.: НОРМА, 2001. – 832 с.
9. Алексеев С.С. Общая теория права. - Т. 2. - М.: Юрид. лит-ра, 1982. - С.142–143; Р.О. Халфина. Общее учение о правоотношении. - М., 1974. - С. 123–126.
10. Конституційне право України : Підр. / За ред. Ю.М. Тодици, В.С. Журавського. - К.: Ін Юре, 2002. – 544 с.
11. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. - М., 1979. - С. 29.
12. Ровный В.В. О категории «правовой модус» и ее содержания // Государство и право. - 1998. - № 4. - С. 88.
13. Український парламентаризм: минуле і сучасне. Монографія / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Парламентське вид-во, 1999. – 368 с.
14. Погорілка В.Ф. Основні фактори і закономірності становлення та розвитку правової системи України // Правова система України: теорія і практика. – К.: Наукова думка, 1993. - С. 23.
15. Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.
16. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. – М.: Юристъ, 2001. – 256 с.

17. Григорук Н.Г. Конституційно-правовий статус депутата місцевої ради: окремі аспекти діяльності. – К.: Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. – 44 с.
18. Златопольский Д.Л. Верховный Совет СССР – выразитель воли советского народа: К 60-летию образования Союза ССР. – М.: Юрид. лит., 1982. – 280 с.
19. Конституційне законодавство України (законодавчі акти, коментар, офіційне тлумачення) : Збірн. нормативних актів / Автори-упорядн. С.В. Лінецький, М.І. Мельник, А.М. Ришелюк. – К.: Атіка, 2000. – 896 с.
20. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»: Офіц. вид. станом на 11 липня 2002 р. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – С. 3.

СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВИ ЯК СУБ'ЄКТІВ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗАХИСТУ СУСПІЛЬНОЇ МОРАЛІ

Новицька Н.Б.

(кандидат юридичних наук, с.н.с., доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Національного університету ДПС України, член Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі)

Україна як незалежна держава, на сучасному етапі розвитку в період трансформації та глобалізації суспільства, як вся світова спільнота, потребує переоцінки ролі держави щодо побудови комплексної системи захисту норм суспільної моралі.

Сьогодні зростає уразливість сучасного інформаційного суспільства від шкідливої інформації. Поряд із величезною кількістю корисних, потрібних людині матеріалів існує значний обсяг неетичної та протизаконної інформації. Йдеться про розповсюдження інформаційної продукції, що пропагує війну, національну та релігійну ворожнечу, зміну шляхом насильства конституційного ладу або територіальної цілісності України, пропагує фашизм та неофашизм, невігластво, неповагу до батьків, принижує національну гідність та релігійні почуття, пропагує наркоманію, токсикоманію, алкоголізм, тютюнопаління та інші шкідливі звички, поширює порнографію і насильство, закликає до ксенофобії тощо. Захищати своїх громадян від цього згубного впливу інформації повинна держава в особі державних органів.

Не можемо не погодитись з думкою Н. Нижник і О. Машкова, які, зокрема, зазначають, що державне управління - це підзаконна діяльність органів виконавчої влади, спрямована на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов їхнього матеріального, культурного та духовного розвитку [1]. У контексті дослідження таке визначення пропонується нами як методологічне. В ньому є складові елементи суспільної моралі такі як культурний та духовний розвиток громадян.

Проблеми ролі держави у сфері захисту суспільної моралі все більше привертають увагу вітчизняних та зарубіжних науковців, а саме: А. Блохонька, Л. Вавілова, І. Вашкевича, Г. Виговської, І. Гавриленка, В. Костицького, Г. Красноступ, С. Кочояна, І Трофименко та інших. Проте, ще не визначено загальних підходів до цієї проблеми, а результати соціологічних опитувань показують, що відчувається недостатність наукових досліджень, методичних розробок та практики застосування, що відображають досвід (у тому числі й міжнародний) побудови комплексної системи захисту норм суспільної моралі у нашій державі.

Аналізуючи питання захисту українських громадян від негативного впливу інформаційної продукції, правове забезпечення інформаційно-комунікаційного супроводження процесів становлення нових відносин, необхідно звернути увагу на систему державних органів України, які здійснюють свою діяльність у даній сфері.

В Україні створено ряд центральних органів державної виконавчої влади, покликаних забезпечувати та впроваджувати державну інформаційну політику, розвивати комунікаційні системи та технології, а також формувати та розвивати інформаційну культуру суспільства.

Перелік органів державної влади, які здійснюють нагляд і контроль у сфері захисту суспільної моралі визначений статтею 15 Закону України «Про захист суспільної моралі» [2].

Зокрема, державний нагляд за додержанням вимог цього Закону та чинного законодавства у сфері захисту суспільної моралі в межах своєї компетенції здійснюють Міністерство культури і туризму України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство юстиції України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство внутрішніх справ України, Генеральна прокуратура України, Державна митна служба України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Національна експертна комісія України з питань захисту суспільної моралі.

Управління є необхідною умовою динамічного розвитку суспільства. В теорії адміністративного права виділяються три основні види об'єктів управління: соціальне, технічне та біологічне управління [3]. Досліджуючи державні органи та об'єкти управління, які є суб'єктами нагляду і контролю у сфері захисту суспільної моралі, ми прийшли до висновку про складну систему, тому що не можна виділити лише технічну або соціальну складову при визначенні об'єктів управління. Лише тісне поєднання цих категорій може забезпечити необхідний вплив та дозволить досягнути бажаних результатів.

Проаналізувавши нормативні акти, якими безпосередньо визначаються повноваження органів, що мають здійснювати державний нагляд за додержанням вимог Закону України «Про захист суспільної моралі» та чинного законодавства у сфері захисту суспільної моралі можна констатувати, що в межах своїх повноважень функцією щодо захисту суспільної моралі наділені майже всі перераховані вище органи.

В Україні створено ряд центральних органів державної виконавчої влади, покликаних забезпечувати та впроваджувати державну політику в сфері суспільної моралі, розвивати комунікаційні системи та технології, а також формувати та розвивати інформаційну культуру суспільства.

В цьому аспекті і розглянемо систему державних органів. Верховна Рада України і Президент України визначають державну політику у сфері захисту суспільної моралі та обігу продукції і видовищних заходів сексуального характеру, а також продукції, що містить пропаганду культу насильства, жорстокості і порнографії, законодавчі основи її реалізації та гарантії правового захисту працівників цієї сфери.

Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію державної політики у сфері захисту суспільної моралі й обігу продукції і видовищних заходів сексуального характеру, координує і контролює діяльність міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади у цій сфері.

Міністерство культури і туризму України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення проведення державної політики у сфері культури, туризму, а також державної мовної політики. Відповідно до основних завдань Міністерство бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту суспільної моралі та, відповідно, розробляє та вносить до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо захисту суспільної моралі в Україні. Крім того МКТ визначає критерії віднесення продукції до такої, що має порнографічний характер. Необхідно зазначити, що у Положенні Про Міністерство культури та туризму прямо не визначено наглядових і контролюючих повноважень у сфері захисту суспільної моралі, разом з тим Мінкультури видає прокатне посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів. На підставі висновку експертної комісії Мінкультури відмовляє у державній реєстрації та видачі прокатного посвідчення на фільми,

які можуть завдати шкоди моральному і фізичному вихованню, культурному розвитку громадян.

В Законі України «Про Основи законодавства України про охорону здоров'я» [4] визначено принципи охорони здоров'я в Україні один з яких гуманістична спрямованість, забезпечення пріоритету загальнолюдських цінностей над класовими, національними та груповими.

Держава визнає право кожного громадянина України на охорону здоров'я і забезпечує його захист. Міністерство охорони здоров'я України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарного та епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів і виробів медичного призначення. Тому МОЗ України сприяє утвердженню здорового способу життя населення шляхом поширення наукових знань з питань охорони здоров'я, організації медичного, екологічного і фізичного виховання, здійснення заходів, спрямованих на підвищення гігієнічної культури населення, на боротьбу із шкідливими для здоров'я людини звичками, встановлення системи соціально-економічного стимулювання осіб, які ведуть здоровий спосіб життя.

В Україні проводиться державна політика обмеження куріння та вживання алкогольних напоїв. Реклама тютюнових виробів, алкогольних напоїв та інших товарів, шкідливих для здоров'я людини, здійснюється відповідно до Закону України «Про рекламу» [5]. З метою запобігання шкоди здоров'ю населення застосування гіпнозу, навіювання, інших методів психологічного і психотерапевтичного впливу дозволяється лише у місцях та в порядку, встановлених Міністерством охорони здоров'я України.

Міністерство юстиції України є центральним органом виконавчої влади, який утворює Президент України з метою організації здійснення державної правової політики. Відповідно до покладених на нього завдань здійснює розробку проектів законів щодо захисту і розвитку прав людини та відносин між громадянином і державною владою, а також організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією в межах і порядку, встановлених законодавством.

Освіта - основа розвитку особистості, суспільства, нації та держави, запорука майбутнього України. Вона є визначальним чинником політичної, соціально-економічної, культурної та наукової життєдіяльності суспільства. Освіта відтворює і нарощує інтелектуальний, духовний та економічний потенціал суспільства.

Основною метою сучасної освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору. Освіта в Україні ґрунтується на засадах гуманізму, демократії, національної свідомості, взаємоповаги між націями і народами.

Міністерство освіти і науки України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності. МОН України відповідно до покладених на нього завдань: бере участь у розробленні проектів Державної програми економічного і соціального розвитку України впроваджує у практику освітні та наукові програми відродження і розвитку національної культури, української мови і мов національних меншин, національно-культурних традицій усіх корінних народів і національних меншин України. З метою забезпечення реалізації єдиної державної політики у галузі освіти на МОН України покладено обов'язок здійснювати державний контроль за діяльністю навчальних закладів. До основних принципів освіти в Україні віднесено гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей.

У статті 56 Закону України «Про освіту» [6] визначено обов'язки педагогічних та науково-педагогічних працівників, які зобов'язані настановленням і особистим прикладом утверджувати повагу до принципів загальнолюдської моралі: правди, справедливості, відданості, патріотизму, гуманізму, доброти, стриманості, працелюбства, поміркованості, інших добродійностей; виховувати у дітей та молоді повагу до батьків, жінки, старших за віком, народних традицій та звичаїв, національних, історичних, культурних цінностей України, її державного і соціального устрою, дбайливе ставлення до історико-культурного та природного середовища країни; готувати учнів та студентів до свідомого життя в душі взаєморозуміння, миру, злагоди між усіма народами, етнічними, національними, релігійними групами; захищати дітей, молодь від будь-яких форм фізичного або психічного насильства, запобігати вживанню ними алкоголю, наркотиків, іншим шкідливим звичкам.

Виховання в сім'ї є першоосновою розвитку дитини як особистості. Тому на кожного з батьків покладається однакова відповідальність за виховання, навчання і розвиток дитини. Відповідно до положень Закону України «Про освіту» батьки та особи, які їх замінюють, зобов'язані: постійно дбати про фізичне здоров'я, психічний стан дітей, створювати належні умови для розвитку їх природних здібностей; поважати гідність дитини, виховувати працелюбність, почуття доброти, милосердя, шанобливе ставлення до державної і рідної мови, сім'ї, старших за віком, до народних традицій та звичаїв; виховувати повагу до національних, історичних, культурних цінностей українського та інших народів, дбайливе ставлення до історико-культурного надбання та навколишнього природного середовища, любов до своєї країни; виховувати повагу до законів, прав, основних свобод людини.

Міністерство внутрішніх справ України МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, захисту об'єктів права власності, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. У межах своїх повноважень МВС організовує виконання актів законодавства, здійснює контроль за їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства.

Основними завданнями МВС є організація і координація діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки.

Конституція України визначила прокуратуру України як єдину систему. Викладення основних положень про прокуратуру в окремому розділі (VII) Основного Закону України зумовлено тим, що виконання покладених на органи прокуратури функцій і повноважень є самостійним видом державної діяльності. Такий висновок підтверджують також як специфічні функції та характер діяльності прокуратури, так і принципи їх організації, єдність завдань цього незалежного централізованого державного органу.

Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами здійснюється прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами. Так як Національна експертна комісія України з питань захисту суспільної моралі є постійним позавідомчим державним експертним і контролюючим органом то за її діяльністю, відповідно до чинного законодавства повинен здійснюватися прокурорський нагляд.

Діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань: закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень; гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина;

Визначені ст. 121 Конституції України [7] та Законом України «Про прокуратуру» [8] функції прокуратури України мають особливі призначення і завдання, оскільки їх виконання сприяє утвердженню законності в державі, забезпеченню конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також державних інтересів.

Державна митна служба України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує проведення в життя державної митної політики, організовує функціонування митної системи, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління, несе відповідальність за її стан і розвиток.

Основними завданнями Держмитслужби є: контроль за додержанням вимог митного законодавства України, зокрема щодо обмежень які можуть запроваджуватися на окремі товари у разі їх переміщення через митний кордон України. Пропуск таких товарів через митний кордон України здійснюється на підставі дозволів уповноважених органів державної влади, що виконують відповідні контрольні функції.

Державний комітет телебачення і радіомовлення України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики в інформаційній та видавничій сферах.

Участь у формуванні та реалізації державної політики в інформаційній і видавничій сферах, у сфері захисту суспільної моралі визначено одним з головних завдань Держкомтелерадіо. На виконання зазначеного завдання Держкомтелерадіо подає в установленому порядку пропозиції щодо формування державної політики і вдосконалення системи управління в інформаційній та видавничій сферах, визначає пріоритети подальшого розвитку таких сфер, формування державної політики у сфері захисту суспільної моралі, а також вживає заходів для поліпшення художньої якості вітчизняних телерадіопрограм, захисту суспільної моралі від негативного впливу низькопробної аудіо- і відеопродукції та підвищення конкурентоспроможності вітчизняної інформаційної продукції і розповсюдження її на світовому ринку.

До повноважень Держкомтелерадіо віднесено і ліцензування та реєстрація спеціалізованих друкованих засобів масової інформації сексуального чи еротичного характеру та контроль за додержанням ними ліцензійних умов.

Конституційним, постійно діючим колегіальним органом, метою діяльності якого є нагляд за дотриманням законів України у сфері телерадіомовлення, а також здійснення регуляторних повноважень, передбачених цими законами є Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення. У Положенні про Національну раду з питань телебачення та радіомовлення визначено, що діяльність Національної ради ґрунтується на принципах законності, незалежності, об'єктивності, прозорості, доступності для громадськості, врахування культурної, ідеологічної та політичної багатоманітності в суспільстві, врахування загальновизнаних міжнародних норм та стандартів у галузі телерадіомовлення, повноти і всебічного розгляду питань та обґрунтованості прийнятих рішень.

До наглядових повноважень Національної ради в першу чергу віднесено нагляд за дотриманням телерадіоорганізаціями та провайдерами програмної послуги вимог законодавства у галузі телерадіомовлення та нагляд за дотриманням телерадіоорганізаціями законодавства у сфері захисту суспільної моралі. Зокрема стаття 62 Закону України «Про телебачення та радіомовлення» [9] Захист суспільної моралі та забезпечення прав

неповнолітніх і юнацтва. До порушників зазначеного закону Національна рада застосовує санкції.

Основним органом який здійснює нагляд та контроль за дотриманням чинного законодавства України у сфері захисту суспільної моралі є Національна експертна комісія України з питань захисту суспільної моралі.

Сьогоднішній статус Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі (далі Національна комісія), згідно з чинним законодавством визначається так: «Національна комісія є постійним позавідомчим державним експертним і контролюючим органом, який діє відповідно до Закону України «Про захист суспільної моралі» та чинного законодавства України». Однак, аналіз сучасного стану та тенденцій розвитку вітчизняного інформаційного простору, а також практики застосування законодавства України про захист суспільної моралі свідчить про недосконалість такого статусу. На нашу думку, Національну комісію слід законодавчо визнати як головний державний орган координації та контролю на міжвідомчому рівні у сфері захисту суспільної моралі з розгалуженою системою представництв у кожній області України. Такий статус дозволить усунути дублювання функцій комісії іншими державними інституціями. Адже діяльність Національної комісії спрямована, насамперед, на подолання негативних явищ та закріплення позитивних зрушень у сфері захисту суспільної моралі: піднесення культури та духовності українського народу, утвердження здорового способу життя та належного стану моральності в суспільстві, виховання майбутніх поколінь українців на основі традиційних духовних і культурних цінностей, уявлень про добро, честь, гідність, громадський обов'язок, совість, справедливість на засадах народних традицій, українських звичаїв, етичних норм, правил поведінки, що склалася у суспільстві.

Література:

1. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління : [навч. посібник] / Н.Р. Нижник, О.А. Машков [за заг. ред. Н.Р. Нижник]. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
2. Про захист суспільної моралі [Текст] : [Закон України : офіц. текст : за станом на 20 листопада 2003 року]. – К. : Відомості Верховної Ради України, 2004. – № 14. – Ст.192.
3. Адміністративне право України : [підручник для юрид. вузів] / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін. – Харків : Право, 2000. – 520 с.
4. Про Основи законодавства України про охорону здоров'я [Текст] : [Закон України : офіц. текст : за станом на 19 листопада 1992 року]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
5. Про рекламу [Текст] : [Закон України : офіц. текст : за станом на 20 листопада 2003 року]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
6. Про освіту [Текст] : [Закон України : офіц. текст : за станом на 11 вересня 2003 року]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
7. Конституція України [Текст] : [Закон України : офіц. текст: за станом на 28 червня 1996 року]. – К. : Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 30. – Ст.141.
8. Про прокуратуру [Текст] : [Закон України : офіц. текст : за станом на 7 жовтня 2010 року]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
9. Про телебачення та радіомовлення [Текст] : [Закон України : офіц. текст : за станом на 21 грудня 1993 року]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ПРИ ЕКСПЛУАТАЦІЇ ПОВІТРЯНОГО ПРОСТОРУ

Боярська З.І.

(кандидат історичних наук, професор кафедри повітряного, космічного та екологічного права Національного авіаційного університету)

Анотація. У статті розглядаються окремі види юридичної відповідальності за екологічні правопорушення при експлуатації повітряного простору.

Актуальність теми зумовлена тим, що у сучасних умовах із збільшенням обсягів авіаперевезень, площ оброблюваних з літаків сільськогосподарських угідь, інтенсивності процесів експлуатації авіаційної техніки прийшло розуміння того, що така техніка суттєво впливає на зростання забруднень навколишнього природного середовища. Ось чому комплексному аналізу дії авіаційного транспорту велику увагу приділяють міжнародні організації, а у національному законодавстві країн світу збільшується кількість норм, спрямованих на мінімізацію екологічних ризиків діяльності авіатранспорту.

Сучасна цивільна авіація є складною багатофакторною системою, що включає постійно взаємодіючі та взаємозалежні складові, що можна зазначити як елементи системи міжнародного економічного співробітництва.

До головних учасників цієї системи належать органи регулювання діяльності цивільної авіації та суб'єкти комерційної діяльності:

- авіаційні суб'єкти - авіатранспортні компанії та аеропорти;
- інші суб'єкти - хенлінгові, кетерингові, паливно-заправні фірми; аеронавігаційні структури; страховики; посередники-туристичні фірми; організатори трансекспедиції; готелі тощо.

Серед перелічених суб'єктів основними суб'єктами комерційної діяльності у сфері цивільної авіації виступають авіакомпанії-експлуатанти повітряного простору.

Авіакомпанія здійснює комерційну діяльність на підставі міжнародних актів, керівних документів міжнародних організацій у сфері цивільної авіації, національного законодавства та внутрішніх актів(статут).

Слід відмітити, що використання повітряного простору авіаційним транспортом тісно пов'язано з екологічним законодавством. Зокрема, у Повітряному кодексі України вміщено ряд статей, спрямованих на охорону природного середовища [1], а у екологічному законодавстві охорона атмосферного повітря його експлуатантами набуває самостійного напрямку правової охорони.

В цьому зв'язку слід підкреслити, що конституційне закріплення в Україні права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля передбачає, що таке право має бути належним чином реалізовано, тому об'єктивно виникає необхідність додаткових законодавчих гарантій.

Україна, як й інші країни, в тому числі країни ЄС, взяла зобов'язання щодо створення дієвого правового механізму, який б надійно гарантував пріоритетність екологічної безпеки; екологічно безпечне середовище для життя і здоров'я людей; здійснення запобіжних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; безпеку широкого впровадження новітніх технологій тощо [2,ст.1]. Безумовно, всі ці аспекти у повній мірі стосуються й діяльності цивільної авіації.

Доцільно зауважити, що в умовах глобалізованого світу набуває актуальності необхідність посилення правової охорони атмосферного повітря та відповідно посилення юридичної відповідальності експлуатантів повітряного простору.

В цьому контексті зазначимо, що атмосферне повітря як об'єкт правової охорони та використання за своїми фізичними характеристиками істотно відрізняється від інших природних ресурсів. На стан атмосферного повітря впливають: викиди в атмосферу забруднюючих речовин та шкідливий фізичний вплив. До останнього належать випромінювання, звукові коливання, шум тощо.

Ось чому Закон України «Про охорону атмосферного повітря» закріплює принцип правового регулювання впливу людини на атмосферу, зокрема через обов'язкову стандартизацію і нормування в галузі охорони атмосферного повітря [3].

Необхідно підкреслити, що основними джерелами забруднення навколишнього середовища серед авіаційних підприємств є аеропорти з приписаною до них технікою та повітряні судна, що безпосередньо використовують повітряний простір і розглядаються як пересувне джерело викидів шкідливих речовин в атмосферу.

У цивільній авіації застосовуються два види палива: газ та бензин. У бензині, який використовується як паливо для поршневих літаків, міститься свинець-найбільш токсичний забруднювач довкілля. Однак доля поршневих літаків у авіапарку українських авіакомпаній складає всього 5% від загальної кількості повітряних суден цивільної авіації. Отже, основне забруднення атмосферного повітря повітряними суднами відбувається у зв'язку із використанням газового палива: вуглець СО, окисли азоту, окисли сірки, тверді частки вуглецю у вигляді сажі, що утворюється при неповному згорянні газу, трапляються також викиди з повітряного судна і вихідного палива тощо.

З метою оцінки стану атмосферного повітря Міністерством охорони здоров'я України встановлені нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин в атмосферному повітрі і рівні шкідливих фізичних впливів на нього.

Також діють нормативи гранично допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарними і пересувними джерелами забруднення, затверджені Міністерством охорони навколишнього природного середовища України та Міністерством охорони здоров'я України.

На цій основі існуючі Правила сертифікації повітряних суден встановлюють гранично припустимі викиди шкідливих речовин в атмосферне повітря на основі розрахунків, які враховують, що викиди шкідливих речовин від сукупності всіх джерел, зокрема в районі аеропорту, не будуть створювати приземну концентрацію, небезпечну для населення, рослин та тваринного світу.

У цивільній авіації зниження викидів шкідливих речовин з повітряного судна передбачаються також через експлуатаційні способи. Так, під час руління після посадки повітряного судна рекомендується вимкнути частину двигунів, а працюючі двигуни будуть розвивати підвищену тягу, при цьому зменшуючи сумарні витрати палива і знижуючи викиди СО та СН. Пропонується також буксування ПК до злітно-посадочної смуги за допомогою засобів на електричній тязі тощо.

Відповідність викидів з авіаційних двигунів нормам встановлюється вимірюванням концентрації шкідливих речовин у вихлопних газах двигуна під час сертифікаційних випробувань.

Отже, встановлені нормативи та рекомендації щодо перспективних способів зниження емісії авіаційних двигунів по суті набувають також природоохоронне значення.

Слід відмітити, що Законом України «Про охорону атмосферного повітря» встановлена дозвільна система регулювання викидів в атмосферу, що породжує відповідні правові наслідки [3,ст.11].

Так, навмисний викид в атмосферу палива при невдалому запуску двигуна чи після його виключення забороняється [1,ст.54]. За порушення цієї норми настає адміністративна відповідальність.

Слід відмітити, що до правових заходів охорони атмосферного повітря належить також регулювання шкідливого фізичного впливу на атмосферу, зокрема зниження шуму.

Значне місце в шумовому режимі населених пунктів займає повітряний транспорт. Джерелами шуму на території авіапідприємства і прилеглих до нього районів є авіаційні силові установки з газотурбінними і поршневіми двигунами; допоміжні силові установки літаків та агрегати запуску; спецмашини аеродромного обслуговування різного призначення, в тому числі теплові та вітрові машини, створені на базі авіадвигунів, що відпрацювали льотний ресурс.

Акустична обстановка в районі аеропорту визначається режимом функціонування авіапідприємства; типами повітряних суден, що експлуатуються в аеропорту; діючими маршрутами прильоту та вильоту повітряних суден; розташуванням житлової забудови відносно злітно-посадочної смуги, а також заходами, що проводить аеропорт з метою зниження несприятливого впливу авіаційного шуму на довкілля.

Згідно зі ст.24 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та громадяни при здійсненні будь-яких видів діяльності з метою відвернення і зменшення шкідливого впливу на здоров'я населення шуму, неіонізуючих випромінювань та інших фізичних факторів зобов'язані вживати заходів щодо недопущення впродовж доби перевищень рівнів шуму, встановлених санітарними нормами на захищених об'єктах. Шум на захищених об'єктах при здійсненні будь-яких видів діяльності не має перевищувати рівнів, установлених санітарними нормами для відповідного часу доби.

Щодо власників аеродромів, експлуатантів, командирів і членів екіпажів повітряних суден, то вони зобов'язані при експлуатації повітряних суден на землі та в повітрі запобігати шумам або зводити їх до мінімуму [1,ст.54]. У цьому зв'язку слід звернути увагу на те, що в сучасних умовах при нормуванні авіаційного шуму існують два різних підходи:

- коли допустимі рівні встановлюються з врахуванням санітарно-гігієнічних вимог за умови відсутності несприятливого діяння шуму на людину (санітарно-гігієнічне нормування);
- коли нормування шуму встановлює норми шуму повітряних суден з врахуванням сучасних досліджених і технічно обґрунтованих способів зниження шуму при авіатранспортних процесах.

Оскільки несприятливі дії авіаційного шуму вдень і нічний час відрізняються, допустимі значення встановлюються роздільно для денного і нічного часу в бік зниження коефіцієнту рівня шуму на території житлової забудови у нічний час. Отже, експлуатанти повітряного простору зобов'язані в такому випадку вжити адекватних дій, передбачених Повітряним кодексом України. За порушення відповідних норм чинним законодавством передбачена адміністративна відповідальність.

Шум сучасних дозвукових літаків з реактивними двигунами регламентується в першу чергу міжнародним стандартом ІКАО, а також національними стандартами. Діючі нормативи з шуму чітко регламентують не тільки допустимі рівні шуму, а й методики його вимірювання, режими польотів при сертифікаційних випробуваннях, а також обробку результатів та їх приведення до вихідних умов з метою захисту екологічних прав громадян та попередження правопорушень у сфері використання повітряного простору авіаційним транспортом.

Розглянуті вище приклади свідчать, що адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення для експлуатантів повітряного простору може наставати як за активні дії, так й за бездіяльність.

Слід підкреслити, що за екологічні правопорушення можуть наставати також кримінальна та цивільно-правова відповідальність. Так, Кримінальний кодекс України вміщує конкретний перелік правопорушень у розділі 8 «Злочини проти довкілля», а у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачається стягнення збору за забруднення навколишнього природного середовища й погіршення якості природних ресурсів та компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавствах [3, ст.3], а також звертається

увага на такі поняття, як «екологічні правопорушення» та «екологічні злочини», які, безумовно, потребують подальшої конкретизації.

Отже, екологічним правопорушенням при експлуатації повітряного простору є протиправне, винне умисне чи з необережності діяння або бездіяльність, що посягають на екологічний правопорядок, на власність, на права і свободи людини в екологічній сфері, та за яке законодавством передбачається відповідна юридична відповідальність. Враховуючи важливість цієї проблеми необхідна, на нашу думку, по-перше, активізація наукової розробки проблеми екологічних правопорушень в діяльності цивільної авіації; по-друге, вкрай необхідна законодавча конкретизація екологічних правопорушень в базовому нормативно-правовому акті, що регулює діяльність цивільної авіації, - «Повітряному кодексі України».

Література:

1. Повітряний кодекс України від 04 травня 1993 р. № 3167-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 25.
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 41.
3. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 73.
4. Кодекс про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 92.
5. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 12.
6. Костицький В.В. Організаційно-правовий механізм регулювання в галузі охорони довкілля. // Костицький В.В. -К. : ЗАТ «Ніч лава», 1997.-120 с.
7. Франчук Г.М., Малахів Л.П., Півторак Р.Н. Екологічні проблеми у цивільній авіації. - К. : КМУЦА, 2000. -180 с.
8. Шемшученко Ю. Нам слід боротися з причинами екологічних проблем, а не з їх наслідками. // Український юрист, 2003, № 8.- С. 17-19.

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МВС У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ПОРУШЕНЬ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СЕРЕДИНІ ХІХ СТ. (на прикладі українських губерній)

Захарченко П.П.

(доктор юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету Київського національного університету ім. Тараса Шевченка)

Мангер В.М.

(здобувач кафедри теорії та історії держави і права НАВС)

Анотація. У статті розглядається діяльність МВС Російської імперії в умовах ліквідації кріпосного права та у пореформений період.

Ключові слова: кріпосне право, реформи, Міністерство внутрішніх справ, земельні відносини.

Аннотация. В статье рассматривается деятельность МВД Российской империи в условиях ликвидации крепостного права и в постреформенный период.

Summary. The article studies out the activity of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire in the context of the Law of Serfdom elimination and in post-reform period.

З давніх часів людство створювало окремі органи державної влади, на які покладалися функції правоохоронного характеру. Вони покликані забезпечувати особисті майнові права

фізичних та юридичних осіб, запобігати протиправним діянням, спрямованим на незаконне відчуження чужого майна, загалом, уповноважені підтримувати охорону громадського порядку. За іменним маніфестом російського царя Олександра II, виданого у 1802 р. під назвою «Про запровадження міністерств», такі повноваження надавалися Міністерству внутрішніх справ. «Посада міністра внутрішніх справ, - йшлося в документі, - зобов'язує його опікуватися повсюдно добробутом, спокоєм, тишею і благоустроєм народу» [1, с. 468].

Організаційно-правові засади діяльності МВС Російської імперії, окремих його складових, а також реорганізація структурних підрозділів у процесі розвитку розглядалася такими дослідниками, як Т. Воробейковою, А. Дубровіною, В. Шандрою, О. Ярмишем, В. Чисніковим, М. Щербаком, А. Чайковським. Однак виконання охоронних функцій при забезпеченні реалізації права власності на землю в умовах ліквідації кріпосного права висвітлювалося у літературі, насамперед, радянській на основі марксистсько-ленінської теорії розгортання класової боротьби. Відтак, пропонована нами розвідка має на меті з'ясування причин, аналіз передумов розгортання селянського руху, а також ознайомлення з охоронною діяльністю МВС у сфері запобігання злочинам при проведенні земельної реформи в українських губерніях Російської імперії у другій половині XIX ст..

Структурно формування Міністерства внутрішніх справ завершилося з виданням «Общего учреждения министерств» 1811р. Міністерство підпорядковувалося імператору, який призначив міністра і його товаришів (заступників). Найважливіші справи розглядалися на засіданнях дорадчого органу — Ради при міністерстві, до якої входили товариші міністра та директори департаментів.

Скасування кріпосного права Маніфестом від 19 лютого 1861 р., проведення земельної реформи для усіх категорій селянства, перетворення у сфері самоорганізації селянських верств, земська та низка інших реформ, безумовно, сприяли виходу МВС на провідні позиції серед усіх центральних відомств країни. Саме на Міністерство внутрішніх справ Російської імперії, а точніше, на земський відділ, що функціонував у його структурі, покладалися повноваження щодо контролю за темпами впровадження реформаторського законодавства, видав селянами, наглядав за діяльністю селянських органів самоврядування на місцях. Правопорушення, у тому числі й злочинного характеру, здійснені на ґрунті самозахоплення земельних ділянок, також потрапили під юрисдикцію органів МВС.

25 грудня 1862 року було запроваджені Тимчасові правила про устрій поліції. Стаття 25 Правил визначила категорію підвідомчих поліцейським установам справ. Так, розгляду Загального присутствія повітових і міських управлінь поліції підлягали справи про запровадження надзвичайних заходів при виконанні закону та відновленні порядку, спокою і безпеки. Віданню Загального присутствія передавалися справи щодо відшкодування збитків, самовільного заволодіння чужим майном, розгляду протиправних вчинків (2, № 39087).

6 серпня 1880 року у складі міністерства створюється департамент державної поліції, до якого включається виконавча поліція. Основною його функцією стало запобігання та припинення злочинів, охорона громадської безпеки та порядку. З цього ж року до складу МВС починає входити окремий корпус жандармів.

Отже, реформування Міністерства внутрішніх справ, реорганізація його окремих підрозділів для максимальної концентрації правоохоронних функцій в одному відомстві, відбувалася відповідно до суспільно-політичних процесів епохи, як-от: ліквідація кріпосного права і надання колишнім кріпакам та іншим категоріям селянства прав сільських обивателів; перетворення їх на власників садибної землі; узаконення виходу селян зі складу громади з правом придбання належної частки землі тощо. Поширення революційних ідей у цьому переліку займало не останнє місце.

Підрозділам МВС довелося зіткнутися з першими проявами непокори владі в процесі ознайомлення селян з Маніфестом про ліквідацію кріпосного права. Так, за підрахунками радянських вчених лише під час оголошення і введення в дію Положень 19 лютого 1861 р. в

українських губерніях сталося 622 селянських виступи, у яких взяло участь 445 тис. осіб [2, с. 38]. Так, у Харківській губернії 4 травня 1861 року селяни вирішили «працювати не більше одного дня на тиждень і припинили виходити на панщину» (3, с.242). «Безлад у Новомосковському повіті Катеринославської губернії, - зазначав у рапорті місцевий чиновник, - був викликаний неправильним розумінням ними (селянами) положень (маніфесту) у тому сенсі, що начебто, вже настав для них час розгляду громадським судом та ліквідації існуючої донині влади» (3, с.61). У Гайсинському повіті Подільської губернії селяни також відмовлялися від повинностей, стверджуючи, що з дня оприлюднення Положень вони зобов'язані виконувати не всі роботи на користь власника, визначені інвентарними правилами, а тільки ті, що передбачені місцевим Положенням (4, с.268-269).

Масовим рухом селянство засвідчило своє бажання знищити обтяжливі феодалні повинності. Щоправда, не зафіксовано жодного виступу, результатом якого б стало самовільне захоплення поміщицьких, казенних, громадських, приватновласницьких чи земель іншого правового режиму. Увесь гнів селянства спрямовувався проти половинчастості земельної реформи, позаяк кріпосницькі відносини продовжували існувати, принаймні впродовж двох років. Селяни, що перебували у такому становищі, називалися тимчасовозобов'язаними.

18 липня 1862 року імператором був підписаний Закон «Про заходи до обмеження земельних угідь від потрав та завдання іншої шкоди». Назва закону свідчить, власне, про вид правопорушення, що набрав загрозливих форм для власників земельних посілостей. Під потравою чи спашем та іншими протиправними діями законодавець розумів «шкоду, завдану шляхом скошування чужих трав, хлібів, псування канав, парканів, дерев по дорогах, проходом чи проїздом через посіяні та виорані поля, викрадення хліба, сіна та інших сільськогосподарських рослин, овочів чи тих, що зберігаються на полях (у скиртах, стогах, ямах, сараях)» (6, № 38 474). Справи мали розглядатися мировими посередниками або волосними судами. Участь у процесі нижніх чинів поліції, а саме соцьких (відповідав за певні ділянки стану, що називався сотнею), була обов'язковою у тому разі, коли затримані за потрапу тварини належали особі, яка не входила до тієї ж сільської громади, що й власник землі. Завдання соцького було сповістити про затримання тварин «обивателям своєї сотні і соцьким суміжних сотень для повідомлення по їхніх сотнях» (ст. 6). Ігнорування останнім заяв, скарг, запитів потерпілих каралося штрафом, накладеним мировим посередником який інформував про порушення безпосереднього начальника — станового пристава (П.С.З. -№ 39 087).

У 1860-70-х роках колишні кріпаки продовжували боротьбу, обстоюючи свої селянські інтереси. У зв'язку з відмовою тимчасовозобов'язаних селян с. Водолаги Харківської губернії вступати у права землекористувача надільних ділянок і продовженням самовільного обробітку землі колишніх власників, 29 серпня 1864 року до села була уведена команда із 50-ти нижніх чинів повітової поліції. Під час зіткнень 4 селянина загинуло і два зазнали поранень (7, с. 371-373).

На придушення протесту селян с. Єрківці Полтавської губернії проти підписання уставної грамоти, у тексті якої йшлося про те, що селяни мають продовжувати відробітки протягом періоду тимчасового зобов'язання, були спрямовані сили 4-го саперного батальйону (7, с. 221-224).

Вступ Олександра III (після вбивства Олександра II у 1881 р.) на престол ознаменувався значним розширенням прав Міністерства внутрішніх справ у сфері боротьби із діями, які порушують «общественный порядок, благочиние, безопасность личную и безопасность имущественную» (оригінал – *Авт.*). З цією метою 14 серпня 1881 р. він ухвалив «Положення про заходи до охорони державного порядку і громадського спокою», чинність якого обмежувалася трирічним терміном. Однак дія, тимчасового Закону неодноразово пролонговувалася. Разом із Правилами про місцевості, у яких оголошено

воєнний стан, та іншими однотипними документами, текст Закону від 14 серпня 1881 р. потрапив до Статуту попередження і припинення правопорушень.

Згідно з приписами цього Закону, на Міністра внутрішніх справ покладалися обов'язки з організації роботи по охороні громадського порядку та спокою. Місцеві органи державної влади та їх чиновники мали беззастережно виконувати накази міністра, якщо вони видавалися у межах його компетенції.

У місцевостях, де порушення громадського порядку становили особливу загрозу для суспільства, санкціонувався запровадження режимів посиленої або надзвичайної охорони. Умовами, необхідними для оголошення на певній території стану посиленої охорони, визнавалися не лише порушення громадського спокою протиправними діями проти державного устрою чи підготовкою до таких дій, а й проти безпеки приватних осіб та їхнього майна, якщо застосування чинних законів було визнане недостатнім (п.1, ст. 6). Право оголошувати на певній території стан посиленої чи надзвичайної охорони належало безпосередньо міністру внутрішніх справ або генерал-губернатору з подальшим затвердженням цього рішення очільником Міністерства внутрішніх справ.

Після запровадження посиленої чи надзвичайної охорони, генерал-губернатору чи губернатору дозволялося обмежувати політичні та економічні права підданих імперії. Зокрема, вони набували право: видавати обов'язкові постанови, встановлювати за їх порушення стягнення у вигляді арешту (до 3-х місяців) і штрафу на суму до 500 руб.; забороняти будь-які збори жителів територій, що перебували у стані посиленої чи надзвичайної охорони; закрити торгові й промислові підприємства на увесь час дії надзвичайного законодавства; забороняти окремим особам перебувати у цих місцевостях. За поданням губернатора Особлива нарада при Міністерстві внутрішніх справ вирішувала питання про адміністративне заслання на п'ятирічний термін осіб, «шкідливих для держави і громадського спокою» [8, с. 30].

Таким чином, непорозуміння між владою і селянством найчастіше відбувалося на ґрунті невдоволення якістю відведених для особистого користування угідь, наділення ділянок у непридатних для ведення сільського господарства місцях, розмірами надільних польових чи садибних земель, зазвичай, заниженими, на думку протестуючих. У Подільській губернії, щоправда, зафіксовані конфлікти на ґрунті неспроможності місцевих органів розділити правомочності селян і поміщиків на лісові сервітути. Губернське Присутствіє із селянських справ ухвалило низку рішень, які почасти суперечили одне одному, провокуючи обидві сторони до виконання лише вигідної для себе частини умов. Один із ексцесів у с. Грабовому Балтського повіту, що переріс у силове протистояння у 1883 р., вдалося локалізувати лише за допомогою військових підрозділів та за участі подільського віце-губернатора [9, с. 11–14]. Проте, нами не зафіксовано **жодного випадку** порушення кримінальної справи чи складення відповідного акту чи протоколу за фактом **свідомо** спланованого, самовільного захоплення громадою, групою осіб чи окремими фізичними особами нерухомої власності поміщиків, держави чи інших суб'єктів права власності на землю. Цей вид злочину не інкримінувався в українських губерніях, принаймні, у період впровадження Положень 19 лютого 1861 р. Посягання на земельну власність не актуалізувалося, адже реформаторське законодавство відкривало дорогу самим селянам до участі у власницьких правовідносинах.

Література:

1. Градовский А.Д. Собр. соч. : в 10-т. / А.Д. Градовский – СПб. : Тип. М.М. Стасюлевича, 1907. – Т. 8. – Начало русского гражданского права. – 1907. – 330 с.
2. Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний по общему учреждению управляемых / Полное Собрание Законов. – Собр. 2. – 1862. – Отд. 2. –

СПб.: Типография 2-ого отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1865. – Т. XXXVII. – 1865.

3. Крестьянское движение в 1861 г. после от мені крепостного права: в 2 ч. – М.-Л. : АН СССР, 1949. – Ч. 1 и 2. – 263 с.
4. Селянський рух на Україні 1850-1861 рр. : Зб. матеріалів. / - К. : Наукова думка, 1988. – 445 с.
5. Лещенко М. Н. Класова боротьба в українському селі на початку ХХ ст. / М.Н. Лещенко. – К. : Політ. л-ра України, 1968. – 202 с.
6. О мерах к ограничению земельных угодий от потрав / П.С.З. – Собр. 2. – 1862. – Отд. 1. – Т. XXXVII. – 1862.
7. Крестьянское движение в России : Сб. документов. / - М. : Мысль, 1964. – 952 с.
8. Ярмиш О.Н. Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці ХІХ – на поч. ХХ ст. : [монографія] / О.Н. Ярмиш. – Харків : Консум, 2001. – 288 с.
9. Проховский Н.И. Значение «лесных сервитутов» Юго-Западного края / Н.И. Проховский. – Винница : Тип. Р. Б. Шерра, 1901. – 36 с.

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ВОДНОГО ТРАНСПОРТУ

Корнєєв Ю.В.

(кандидат юридичних наук, доцент кафедри повітряного, космічного та екологічного права Юридичного інституту Національного авіаційного університету)

***Анотація.** В статті розглядається поняття, ознаки та теоретичні засади екологічної безпеки, пов'язані в діяльності водного транспорту.*

***Аннотация.** В статье рассматриваются понятия, признаки и теоретические основы экологической безопасности, связанные с деятельностью водного транспорта.*

Експлуатація водного транспорту призводить до забруднення вод. З метою охорони водних об'єктів від негативного впливу водного транспорту чинним законодавством передбачений певний комплекс правових заходів.

Водні відносини в Україні регулюються Водним кодексом України від 06. 06. 1995 р. та іншими актами законодавства. Усі води на території України становлять її водний фонд, до якого належать: поверхневі води (природні водойми, водотоки, штучні водойми і канали); підземні води та джерела; внутрішні морські води та територіальне море.

Згідно зі ст. 67 Водного кодексу України всі судна та інші плавучі засоби мають бути обладнані ємкостями для збору лляльних та інших забруднених вод, які повинні систематично передаватися на спеціальні очисні споруди для очищення та знезараження.

Забруднення водним транспортом відбувається по двох каналах: по-перше, морські і річкові судна забруднюють біосферу відходами, що отримуються у результаті експлуатаційної діяльності, і, по-друге, викидами у випадках аварій токсичних вантажів, переважно нафти і нафтопродуктів.

В умовах звичайної експлуатації основними джерелами забруднення є суднові двигуни і перш за все головна енергетична (силова) установка, а також вода, використовувана для миття вантажних танкерів, і баластна вода, що зливається за борт з вантажних танкерів.

Нафта і нафтопродукти є основними забруднювачами водного басейну при роботі водного транспорту.

Негативна дія водного транспорту на гідросферу пов'язана з тим, що на танкерах, які перевозять нафту і її похідні, перед кожним черговим завантаженням, як правило, проводиться промивка ємкостей (танків) для видалення залишків раніше перевезеного

вантажу. Промивальна вода, а з нею і залишки вантажу зазвичай скидалися за борт. Крім того, після доставки нафтовантажів у порти призначення танкери, як правило, прямують до пункту нового завантаження без вантажу. В цьому випадку для забезпечення належного осідання і безпеки плавання нафтові танки судна наповнюються баластною водою. Ця вода забруднюється нафтовими залишками.

Правилами охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення, які затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 року (в редакції від 29 березня 2002 року № 431) передбачається широкий комплекс заходів щодо запобігання забрудненню та засміченню внутрішніх морських вод і територіального моря водним транспортом. Зокрема, власники та користувачі суден, платформ та інших морських споруд повинні вживати заходів щодо запобігання забрудненню та засміченню цих вод.

До основних заходів попередження забруднення водного басейну транспортними суднами слід віднести:

- заборону скидання забруднюючих відходів з суден у внутрішніх водоймищах;
- ухвалення міжнародних угод про припинення скидання з суден всіх видів відходів і зливу нафтовантажів і забрудненої ними води у відкритих морях і океанах у межах встановлених зон;
- устаткування суден додатковими засобами і установками по утилізації або знищенню деяких видів відходів, а також для тимчасового накопичення частини відходів з подальшою здачею їх на берег для знищення або переробки;
- розробка нових конструкцій суден, які більшою мірою гарантували б збереження нафтовантажів і палива навіть в аварійних ситуаціях.

У сучасних умовах першорядного значення набувають міжнародні угоди про заборону скидання забруднених вод і сміття у відкритих морях і океанах.

У разі порушення екологічного законодавства керівники транспортних організацій та власники транспортних засобів несуть юридичну відповідальність за недодержання нормативів гранично допустимих викидів та скидів забруднюючих речовин і гранично допустимих рівнів фізичних впливів на навколишнє природне середовище, встановлених для відповідного типу транспорту, а також за інші порушення екологічних вимог на водному транспорті [1, с. 76-77].

Екологічна безпека (екобезпека) являє собою соціоприродну та наукову реальність, є об'єктом дослідження різних наук (природничих, соціальних, юридичних та ін.), оскільки охоплює складний комплекс взаємозв'язків людини з навколишнім природним середовищем.

Внутрішній водний транспорт – підгалузь суспільного виробництва, до складу якого входять підприємства та організації річкового транспорту, які здійснюють та забезпечують перевезення внутрішніми судноплавними річковими шляхами вантажів, пасажирів, багажу, пошти та надають інші транспортні послуги з використанням суден, а також малі судна та бази для їх стоянки.

Судноплавство – діяльність, пов'язана з використанням суден на внутрішніх судноплавних річкових шляхах [2].

Забруднення морського середовища означає те, що заподіяно людиною, прямо або опосередковано, речовин або енергії в морську воду, включаючи естуарії, яке приводить або може привести до таких згубних наслідків, як шкода живим ресурсам і життю у морі, небезпеку для здоров'я людини, створення перешкод для діяльності на морі, зокрема для рибальства і інших правомірних видів використання морів, зниження якості використовуваної морської води і погіршення умов відпочинку.

Судно експлуатоване у морському середовищі судно будь-якого типу. Цей термін включає судна на підводних крилах, судна на повітряній подушці, підводні судна,

буксирівані і самохідні плавучі засоби, а також платформи і інші штучно споруджені конструкції в морі.

Захоронення означає:

- 1) будь-яке навмисне видалення відходів або інших матеріалів з суден;
- 2) будь-яке навмисне знищення суден;

Захороненням не вважається:

1) видалення відходів або інших матеріалів, що є результатом нормальної експлуатації суден, окрім відходів або інших матеріалів, що транспортуються судами, які експлуатуються у цілях видалення таких матеріалів, або що підвозяться до таких суден, а також окрім тих, що є результатом обробки таких відходів або інших матеріалів на таких судах;

2) застосування матеріалів для цілей інших, чим їх просте видалення, за умови, що це не суперечить цілям справжньої Конвенції.

Шкідлива речовина - будь-яка небезпечна, отруйна або інша речовина, яка, опинившись у морському середовищі, зважаючи на свою токсичність і/або стійкість і/або здібність до акумуляції в живих організмах, викликає забруднення або негативно впливає на біологічні процеси.

Екобезпека - категорія соціальна, притаманна людському суспільству, формується в межах суспільних відносин. Вона має певні правові форми не правового характеру хоча і належить до явищ.

Зазначена категорія характеризується, по-перше, як вічна цінність людського суспільства, що ґрунтується на певній системі гарантій екологічної безпеки співіснування природи і людини. Йдеться про безпеку людини в процесі здійснення різноманітних впливів на довкілля тощо.

По-друге, при забезпеченні екологічної безпеки враховуються закони природи, за якими розвиваються екологічні об'єкти.

По-третє, екобезпека здійснюється під контролем держави, яка утворює цілу систему спеціальних органів.

По-четверте, основою правової форми є екологічне право як самостійна правова галузь. Правове забезпечення екобезпеки є одним з основних принципів цього права [3, с. 126].

Визначення екологічної безпеки як правової категорії має різне тлумачення в еколого-правовій науці. Вважають, що її сутність полягає в захисті людини і навколишнього природного середовища від шкідливого впливу; умовах збереження здоров'я людей і забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку; балансі розвитку екосистем; діяльності по захисту життєво важливих екологічних інтересів; в тому, що вона є складовою частиною міжнародної екологічної безпеки тощо. Право екологічної безпеки розглядають як комплексну галузь екологічного права, систему правових норм та інших засобів, які спрямовані на створення правових умов для реалізації суб'єктивного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та захист його в разі порушення, а також регулювання відносин щодо здійснення екологічно небезпечної діяльності з метою запобігання погіршенню екологічної обстановки, виникненню екологічної небезпеки для природних систем, населення, інтересів держави і юридичних осіб та здійснення системи заходів у разі виникнення екологічної небезпеки щодо ліквідації небезпечних наслідків, визначення режиму використання екологічно небезпечних територій і об'єктів, встановлення особливого статусу осіб, що постраждали від негативних наслідків природної стихії чи техногенного впливу, досягнення режиму безпечного існування населення і стану довкілля на місцевому, регіональному, національному і транснаціональному рівнях.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 50) визначає екологічну безпеку як стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей, що гарантується здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних

екологічних, політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів [4, с. 92].

У процесі реалізації законодавства у сфері відвернення забруднення територіальних та внутрішніх морських вод України з суден важливу роль відіграють організаційно-правові форми його забезпечення.

Під організаційно-правовими формами забезпечення екологічної безпеки слід розуміти, вважає В.І. Андрейцев, «опосередковані правовим регулюванням і відособлені організаційно типи функціональної діяльності спеціально уповноважених організаційних державних структур, інших інституцій, спрямовані на організацію координації, розпорядження, погодження, інформування, ліцензування, сертифікації, контролю, інших функціонально-розпорядчих дій і санкціонування з метою забезпечення усіма юридичними і фізичними особами та державою вимог, норм і нормативів екологічної безпеки» [5, с. 1-6].

Екологічна безпека розглядається у двох аспектах. Як суб'єктивна категорія вона проявляється у процесі реалізації суб'єктивного права громадян на екологічну безпеку шляхом регулятивного та охоронного методів. Це право громадян тісно пов'язане з правом на безпечне навколишнє природне середовище для їх життя і здоров'я. З іншого боку це об'єктивно існуюча система правового забезпечення екологічної безпеки, за допомогою якої регламентується екологічно небезпечна діяльність, режим використання природних ресурсів, охорона довкілля, попередження погіршення екологічного стану та виникнення небезпеки для природних об'єктів і населення.

У термінологічному і змістовому аспектах безпека пов'язана з антонімом «небезпека» і є його зворотною стороною. Безпека виключення небезпеки або її зменшення до прийняттого ризику для довкілля. У частині 1 ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» вказується на попередження погіршення екологічного стану і виникнення небезпеки для здоров'я людей.

Екологічна небезпека - це сукупна небезпека, діяльність техногенних систем, під впливом яких виникли природні екологічні фактори та негативні природні процеси. У зв'язку з тим, що антропогенне і технічне перевантаження на довкілля постійно зростає, закріплено. Перелік видів діяльності і об'єктів, що являють собою підвищену екологічну небезпеку, який зараз містить понад 22 їх види і постійно поновлюється.

Законодавче закріплення отримали заходи щодо забезпечення екологічної безпеки при здійсненні різних видів господарської діяльності, які можуть негативно впливати на навколишнє природне середовище, життя і здоров'я людини. У зв'язку з цим в літературі іноді слушно зазначається, що еколого-правові норми неоднорідні і регулюють різні види правовідносин. Одні спрямовані на охорону навколишнього природного середовища, закріплюють вимоги екологічної безпеки і є обов'язковими для виконання, а інші встановлюють обов'язки щодо дотримання екологічних вимог та здійснення різноманітних видів господарської діяльності.

Недотримання вимог екологічної безпеки створює екологічно небезпечну ситуацію, яка загрожує стану навколишнього природного середовища та здоров'ю людини, спричиняє різноманітні наслідки. Вимоги екологічної безпеки в законі сформульовані за трьома напрямками: за господарськими суб'єктами, стадіями господарського процесу, видами господарської діяльності.

Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» окремо закріплює вимоги екологічної безпеки за видами господарської діяльності [4, с. 345].

Наша країна багато років послідовно і наполегливо виступає за об'єднання зусиль держав у справі захисту річок, морів, Світового океану від забруднення, у тому числі і шляхом створення та використання необхідних для цього міжнародних правових засобів.

Цю лінію політики України легко можна простежити, починаючи з таких значних політичних кроків, як ініціатива у прийнятті XXXVI сесією Генеральної Асамблеї ООН

резолуції «Про історичну відповідальність держав за збереження природи Землі для нинішнього та майбутніх поколінь», аж до постійної роботи українських представників в найрізноманітніших робочих органах Міжнародної морської організації (ІМО), програми ООН з питань захисту навколишнього середовища (ЮНЕП) та інших міжнародних організацій та кооперацій. Значна частина роботи була здійснена ще у часи перебування України у складі Союзу РСР, коли вона мала право окремого голосу в ООН паралельно із Радянським Союзом.

Вищесказане пояснює, чому дослідження сучасного міжнародно-правового режиму захисту морського середовища від забруднення, його генезис та перспектив розвитку, становить значний інтерес [6].

У незалежній Україні був прийнятий *Водний кодекс*, у комплексі з заходами організаційного, правового, економічного і виховного впливу, приймає формуванню водно-екологічного правопорядку і забезпеченню екологічної безпеки населення України, а також більш ефективному, науково обґрунтованому використанню вод та їх охороні від забруднення, засмічення та вичерпання.

Завданням водного законодавства є регулювання правових відносин з метою забезпечення збереження, науково обґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування.

Водні відносини в Україні регулюються цим Кодексом, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» та іншими актами законодавства. Водний кодекс вводиться у дію Постановою ВР № 214/95-ВР від 06.06.95, ВВР, 1995, № 24, ст.190. До водного кодексу України згідно законів, вносились зміни [7].

Законодавство про внутрішній водний транспорт. Відносини, пов'язані із здійсненням судноплавства на внутрішніх судноплавних річкових шляхах, регулюються цим Законом, Цивільним та Господарським кодексами України, Кодексом торговельного мореплавства України, Водним та Земельним кодексами України, Законом України «Про транспорт», іншими актами законодавства України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (далі – міжнародні договори України).

Умови та правила перевезення вантажів, пасажирів, багажу та пошти внутрішнім водним транспортом, порядок експлуатації суден внутрішнього плавання, внутрішніх судноплавних річкових шляхів, гідротехнічних споруд, забезпечення безпеки судноплавства, сертифікації персоналу суден визначаються нормативно-правовими актами центрального органу виконавчої влади у галузі транспорту та зв'язку за погодженням з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади.

Закон України «Про внутрішній водний транспорт» прийнятий 30 листопада 2006 року [8].

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»- закон України, що визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь.

Закон встановлює, що завданням законодавства про охорону навколишнього природного середовища є регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною. Прийнятий 25 червня 1991 року, № 1264-ХІІ [9].

Література:

1. Новиков В.К. Экологическая безопасность водного транспорта: проблемы, возможные пути решения // В. Новиков – Речной транспорт. – 2010 г. – № 2, с. 325с.
2. Про внутрішній водний транспорт. Закон України 30.11.2006 р.
3. Основы экологии и природопользования. Учебное пособие / Под ред. Дикань В.Л., Дейнека А.Г., Позднякова Л.А., Михайлов И.Д., Каграманян А.А. – Х.: ООО «Олант», 2002. – 384 с.
4. Гетьман А.П. Екологічне право України. Підручник / А. Гетьман, М. Шульга – Х.: Право, 2005. – 560 с.
5. Мунтян В.Л. Органи спеціальної компетенції у сфері відвернення забруднення територіальних та внутрішніх морських вод України з суден // В. Мунтян – Вісник Запорізького державного університету. – 2003 р. – № 1, с. 1-6.
6. Посилання : <http://Imo.org.ua>
7. Водний кодекс України від 06.06.1995 № 213 /95-ВР.
8. Законодавство про внутрішній водний транспорт, 30.11.2006 р.
9. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», 26.06.1991, № 41- ВР.

**ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СУЧАСНОГО РОЗУМІННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ
ГРОМАДЯН НА ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ**

Ткаченко О.

(суддя Чернігівського окружного адміністративного суду)

Гене́за нормативно-правового забезпечення прав природокористувачів починається ще за часів Київської Русі. У зводі законів «Руській правді» містилося чимало регламентацій, які стосувалися часів та термінів полювання на тих чи інших хутрових тварин, була заборона виловлювати деякі породи риб під час нересту, містилося чимало засторог щодо збереження та використання природноадекватних засобів землеробства, бортництва, броварства, деяких інших промислів та ремесел. У сер. XI століття, коли у «Руській правді» були унормовані положення щодо виділення ділянок, на яких повністю чи частково заборонялось добування дикої фауни, рубка лісу, а в деяких випадках – і перебування на цих територіях сторонніх осіб [1, с.6-10]. Збереглися також свідчення про створення своєрідних «бобрових і лосевих заказників» у Київській Русі за часів Володимира Мономаха та спеціальні укази про заповідні гаї Ярослава Мудрого [2, с.38].

Тоді ж було передбачено також і деякі кари, переважно грошові, за порушення вимог «Руської правди». Наприклад, за знищення журавля і вбивство людини нерідко накладали однакову кару. У князівські часи фактично було закладено і початки формування заповідних територій – «мисливських угідь», на яких лише вряди-годи відбувалося полювання та лови. Режим природокористування мали й так звані «засічні ліси» (штучні завали лісу), що, починаючи з XVI століття, особливо за часів Івана Грозного, створювали на південних і південно-східних краях держави, зокрема в межиріччі Дніпра, і мали на меті захист людей від навали кочовиків, особливо кримських татар [3, с. 35-36]. У засічних лісах заборонялася рубка лісу, заготівля лубу, збирання лісової підстилки, розорювання землі, прокладання шляхів і стежок. За порушення цих правил передбачалося покарання у вигляді смертної кари [4, с.17].

У добу козацько-гетьманську українське право природокористування забезпечувалося такими джерелами: звичаєвим правом та повсякденними традиціями; традиційним законодавством княжої та литовсько-руської доби; магдебурзьким правом; законотворчою діяльністю національної держави, яка уособлюється, насамперед, в гетьманських універсалах.

Через своєрідне становище тогочасної України на національне законодавство нашаровувались, школи практично повністю поглинаючи його цілком чи в окремих компонентах, правничі вимоги сусідніх держав – Польщі, Росії, Австрії та ін.

Досить вичерпну характеристику природоохоронних засад дає синтетичне Зібрання українських прав 1807 р. У розділах «Про ціну реча», «Про недозволені діяння», наприклад, докладно простежено численні ситуації, в яких людина вступає у стосунки з природою – рибальство, пошкодження соколиних гнізд, виловлювання бобрів, знищення рою бджіл чи дерева, полювання на зайців та ін. У них регламентовано вартість та покарання відповідних вчинків, окреслено майнові та територіальні засади природокористування. До проблем, пов'язаних зі звіриним ловецтвом та рибальством, звертаються і в заключних розділах книги. Вельми прикметні підсумкові слова «Зібрання»: в Україні «чужий ліс рубати взагалі забороняють». Отже, тогочасне право різке відрізнялося від радянського, за якого «чуже» (тобто спільне) знищував кожен, хто тільки не лінувався.

За часів правління Петра I, у 1703 і 1714 роках, були прийняті укази про охорону водоохоронних і корабельних лісів, а також окремих видів дерев, придатних для суднобудування. У 1722 році було видано інструкцію, якою обмежували вирубання лісів. Дія інструкції поширювалась і на територію України [5, с.21-22]. Катерина II також видала декілька указів, якими було встановлено обов'язок виділяти з приписаних до фабрик і заводів лісів п'яту частину у казенні ліси як «заказні гаї» для суднобудування [6, с.6-10]. У 1789 році при Катерині II був утворений Лісовий департамент Російської імперії. Витрати на утримання відповідних чинів і лісової варті компенсувалися доходами від казенних лісів [7, с.36-37].

Важливим чинником формування стосунків суспільства з довкіллям на всій території тогочасної Росії стала зміна структури землекористування, спричинена «Столипінською» реформою 1909 року. Тоді кожний селянин міг стати власником землі і лише ліс, сіножаті та водні об'єкти залишалися, як правило, у спільній власності. Прикметно, що ця реформа мала найбільший успіх в Україні. Її впровадження сприяло становленню фермерського господарства, тобто відродженню традиційного для України хуторянства з притаманними йому формами обробітку землі (сівозміни, ліпші засоби виробництва, використання добрив тощо). Разом з тим, ця реформа супроводжувалася значною експансією сільського господарства – розорювалися дикі, до того часу незаймані, землі, винищувалися ліси тощо.

Негативні зміни у природному середовищі в умовах стрімкого економічного розвитку Росії викликали певну стурбованість серед науковців і громадськості, активізували природоохоронну діяльність, особливо на українських землях. Саме в межах території України був створений, перший в країні природний заповідник Асканія-Нова, як і згодом заповідні об'єкти Пілявін (Волинська губернія), Стужиця, Тиса, Княж-Двір, Піп Іван Мармароський (Карпати) та у долині Ворскли [8, с.8-11].

Природоохоронний рух у його сучасному розумінні започатковувався в Україні ще до Першої світової війни, коли почали виникати різноманітні організації та товариства і прийматися деякі укази та постанови окремих департаментів та міністерств, які регламентували використання тих чи інших ресурсів; тоді ж виникають перші українські заповідники, зокрема всесвітньовідомий «Асканія Нова». Перша світова війна та соціальні потрясіння в імперії істотно загальмували природоохоронну роботу в Україні, завдавши докільку чимало збитку та руйнації. Характерним для того часу, як згадує професор-зоолог М. Шарлемань, були такі епізоди, як зруйнування наприкінці 1917 р. «солдатами большевиками зоопарку Пілявін. У цьому парку, пише очевидець тих подій, окремі великої кількості других звірів, було постріляно 35 зубрів та бізонів». Тому все доводилося починати з початку.

Українська Гетьманська Держава за часів гетьмана Павла Скоропадського утворила Міністерство Земельних Справ, а при ньому – окремий Biggin з охорони пам'яток природи, а також Комісію із вчених та діячів у цій справі. У Києві в 1918 р. існував також приватний

«Краєвий Природоохоронний Комітет» (голова – проф. П. А. Тутківський), в Харкові функціонувало Товариство любителів Природи (голова – проф. В. Л. Талієв); в Одесі – Спілка наукових товариств природоохоронного спрямування (голова – проф. Г. І. Танфільєв). У Полтаві засновується Комітет Охорони Природи та Старовини. Секція (комітет) Охорони Природи зберігся в Наркомземі і після поразки УНР. Понад те, в перші роки радянської влади успіхи на ниві охорони природи були досить помітними. У цьому зв'язку особливу роль зіграли Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету і Ради Народних Комісарів УРСР про затвердження «Положення про пам'ятки культури і природи». До речі, згідно з цією постановою всіма пам'ятками Природи в Україні мало відати Управління Народними Установами Народного Комісаріату Освіти, у склад якого і перейшов Український Комітет охорони пам'яток природи. Щоправда, вже тоді намітилася різновідомча підпорядкованість різних заповідників: так заповідник Дніпрові заплави «Конча-Заспа» (250 десятин) був на бюджеті Народного Комісаріату Закордонних Справ, а «Сад II Інтернаціонал» (колишня «Софіївка» – як писали в тогочасних документах) – належав Уманському сільськогосподарському технікумові.

На жаль, після 1917 року впроваджені «нові» методи соціалістичного господарювання вступили в жорстку суперечність як з традиційними, так і науково обґрунтованими підходами до природокористування. Індустріалізація в СРСР була зорієнтована насамперед на екстенсивне використання як природних, так і людських ресурсів, а розпочата у 1929 році суцільна примусова колективізація підірвала сільськогосподарське виробництво і призвела до різкого падіння його продуктивності. Одним із наслідків такої політики на українських землях став голодомор 1932-1933 років. На фоні закликів до покращання життя та підкорення природи втрачалися традиційні методи землекористування, порушувалась природна рівновага. Природоохоронна діяльність стала досить обмеженою. Загалом руйнувалася основна риса ментальності українців – любов до землі, природошанування. Великої шкоди природі України завдала Друга світова війна [9, с.8-11].

За радянського часу Україна повністю втрачає можливість хоч як-небудь впливати на (формування природоохоронного законодавства, оскільки виключні повноваження мав лише Союз РСР, зокрема його вищі партійні та господарчі органи інакше кажучи, екологічне право повністю формувалось за межами етнічної України, а сюди закони надходили для безумовного виконання. Чого було варте союзне законодавство, свідчить бодай Постанова Раднаркому СРСР 1951 р, за якою, по суті, була ліквідована система заповідників країни: із 130 існуючих було закрито 88, а загальна площа їх скоротилася більше, ніж у 10 разів. Лише на початку 1980-х років вдалося досягти довоєнного – також вкрай незадовільного – обшару заповідників. Головні засади екологічного права в Союзі РСР визначалися, скоріше, не законами, а «державною доцільністю». А тому склалася така ситуація, що, поряд з юридично закріпленими нормами щодо навколишнього середовища, діяли «постанови» та «розпорядження» ЦК КПРС, які по суті мали силу закону. Тобто сформувалася система юридичного двовладдя, коли воля бюрократичної машини переважала формально закріплені юридичні закони. У такій правовій системі склалася вкрай сприятливі умови для безконтрольного грабунку природних ресурсів, безжального нищення флори та фауни, хижацького розграбування корисних копалин, безконтрольного забруднення води, повітря, ґрунту тощо.

Тому на момент розпаду Союзу РСР в Україні існувала дуже несприятлива екологічна ситуація, виправленню якої не сприяла і не могла сприяти лише формально існуюча система екологічного права. Якщо вести мову про екологічне право в СРСР з формального погляду, то слід зазначити, що в ньому існувала велика кількість законів, актів та постанов природорегулюючого ґатунку. Так, ще в 1950 р. було прийнято Постанову РНК СРСР «Положення про державну Лісову охорону СРСР», за якою регулювалася служба охорони заповідників. Постанова Ради Міністрів СРСР «Про заходи щодо покращення охорони

здоров'я і розвитку медичної науки» (1968 р.) визначала напрями наукових пошуків у галузі дослідження навколишнього середовища. У цьому ж році спільно ЦК КПРС і Рада міністрів СРСР прийняли постанову «Про заходи щодо підвищення ефективності роботи наукових організацій і прискорення використання в народному господарстві досягнень науки і техніки» та ін. Ці постанови створювали своєрідне правове тло, на якому можна було б створювати (чи, принаймні, говорити) про цілісну систему охорони природи.

Етапною по суті була постанова ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР «Про посилення охорони природи та поліпшення використання природних ресурсів» від 29 грудня 1982 р. Тут підкреслювалася необхідність визначення наукових основ раціонального використання природних ресурсів та охорони природи, наголошувалося на необхідності переходу до якісно нових технологічних процесів, що давали б змогу більш раціонально використовувати природні ресурси і зменшувати негативний вплив, контролі за використаними матеріалами і технологіями та станом природного середовища загалом.

Крім цієї постанови, було прийнято ще низку актів: «Про порядок опрацювання та затвердження схем комплексного використання та охорони вод» від 2 липня 1976 р., «Про додаткові заходи, щодо посилення охорони природи та поліпшення використання природних ресурсів» від 1 грудня 1978 р. та ін., в яких простежувалося намагання реалізувати комплексний підхід до оцінки стану довкілля та його охорони. У ці ж роки було прийнято низку постанов щодо участі Радянського Союзу в міжнародних угодах у сфері охорони навколишнього середовища. Це, зокрема, конвенції: Про рибальство та збереження живих ресурсів в Балтійському морі і протоках (1973), Про захист морського середовища району Балтійського моря (1974), Про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що знаходяться під загрозою зникнення (1973). Про водноболотні угіддя, що мають міжнародне значення (1971), Про охорону перелітних птахів та середовища їх проживання (1979) та ін. Загалом, як підраховано (Н.І. Конищева та ін., 1992), з середини 60-х років було прийнято понад 70 загальнодержавних документів, що мали б регулювати природокористування. Однак реалізовувалися вони незадовільно. Достатньо відоме, наприклад, ігнорування законодавчих актів навіть щодо такого унікального об'єкта Росії та Бурятії, як озеро Байкал. Дії держави у таких випадках були традиційними: або приймалася нова постанова – ще «грізніша» та з новими настановами, або переглядалися норми природокористування та забруднення, природно – у той бік, який давав би змогу приховати хижацьке ставлення до довкілля.

Якщо згадати, що на додаток до держави свої стандарти і норми розробляли понад 100 організацій різноманітних міністерств, і ці стандарти нерідко були взяті «зі стелі», то в країні панував цілковитий анархізм щодо збереження довкілля. Уже в роки «перебудови» була здійснена ще одна реформа державного управління в галузі охорони природи і використання природних ресурсів. А тому різко розширювалася компетенція Ради Міністрів СРСР щодо визначення стратегії природокористування. Інакше кажучи, справу охорони природи було передано в руки її головного «губителя», самого ж результату тогочасна система сподівалася досягти не за рахунок нормальних механізмів, тобто шляхом законодавчої регламентації, а в межах директивно бюрократичного механізму.

Зрозуміло, що така концепція в принципі не спроможна призвести до позитивного результату. Регулювання природокористування в Україні, в тому числі і законодавче, було повністю адекватне (симетричне) відповідним союзним вимогам, що визначалося реальним статусом України в тогочасній державі.

Варто навести лише назви деяких актів та постанов, що визначали охорону природи та використання природних ресурсів в УРСР і які (за традицією) приймалися спільним рішенням ЦК Компартії України та Ради Міністрів УРСР: «Про посилення охорона природи і поліпшення використання природних ресурсів» (8 травня 1973); «Про організацію виконання постанови ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР від 1 грудня 1978 р. «Про додаткові заходи по посиленню охорони природи і поліпшення використання природних ресурсів» (23 січня

1979); «Про організацію виконання постанови ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР від 19 січня 1988 р. «Про першочергові заходи по поліпшенню використання водних ресурсів у країні» (1 березня 1988 р.). У цьому ж річичі знаходиться і одна з останніх «перебудовчих» постанов Верховної Ради УРСР «Про екологічну ситуацію в республіці та заходах по її докорінному поліпшенню», прийнятій у лютому 1990 р. і фактично спрямованої на реалізацію вже згадуваних постанов ЦК КПРС 1988 і 1989 рр.

Реформування економіко-політичного устрою в нашій державі, що розпочалось у радянський період та набуло нового змісту з моменту проголошення незалежності України, не обминуло і прав природокористувачів. Більше того, реформи в сфері природокористування здобули пріоритетне становище, оскільки стосуються основного національного багатства держави та базового природного ресурсу – землі [10, с.17-23]. Її використання – не лише сфера економічного розвитку держави, але й важлива умова життєдіяльності.

У часи розпаду СРСР та становлення незалежної Української держави збагачення нормативно-правової бази, яка регулювала питання використання природних ресурсів послужило поштовхом для появи наукових доробок щодо проблем правової регламентації зазначених природних об'єктів. За приклад, можна навести монографічну наукову роботу В.А. Шкурка «Охота, рыболовство и закон», дисертаційні дослідження Н.А. Горопової «Правове регулювання та охорона відтворення рибних ресурсів в СРСР», М.С. Мехтієва «Правовая охорона рибних ресурсів», П.В. Тихого «Еколого-правове регулювання використання дикої фауни» [11, с.96-98].

У той же час, формування сучасного розуміння змісту, видів та складових права природокористування проходило у 1990 – х роках у концепціях науковців.

Так, професор В. Костицький досліджує проблеми сучасного екологічного законодавства України [12, с.162]. Він аналізує не тільки нормативно-правові акти, що становлять систему екологічного законодавства, але й інші нормативно-правові акти, що містять окремі норми екологічного законодавства – конституційного, цивільного, адміністративного, кримінального, економічного, а також цивільного і кримінального процесів. Професор В. Костицький наголошує, що центральне місце серед актів законодавства, які регулюють природокористування, займає Конституція України, яка визначає засади екологічної політики України та обов'язок держави щодо забезпечення екологічної безпеки (ст. 16). В Україні діє Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» (прийнятий Верховною Радою України 25 червня 1991 р.), земельний, гірничий, лісовий, водний кодекси, закони про охорону атмосферного повітря, про тваринний світ, про природно-заповідний фонд, а також інші нормативно-правові акти.

Проте, оновлення екологічного законодавства триває. Особливістю процесу його розвитку є збільшення в ньому норм, що забезпечують активне функціонування всієї системи управління охороною навколишнього природного середовища [13].

Професор В. Костицький наголошує [14, с.162], що екологічне законодавство, визначаючи вимоги щодо недопущення, нейтралізації, ліквідації впливу наслідків техногенної та іншої антропогенної діяльності на стан довкілля та раціональне використання природних ресурсів, водночас регулює питання організації і функціонування системи управління природокористуванням, яка має забезпечувати реалізацію екологічної політики держави.

Процес суспільно-історичної практики щодо освоєння людиною природи характеризують два моменти: 1) перетворення природи за допомогою знарядь праці, пізнання і практичне втілення її в предмети споживання та засоби людського життя; 2) розвиток людини як природної і суспільної істоти через привласнення нею своєї здатності до творчості за законами природи і суспільно даних форм колективної діяльності. Таким чином до змісту природокористування входить і природоперетворююча функція суспільної практики, і момент людиноформуючої функції [15, с. 57]. Тобто будь-які відносини в системі «суспільство – природа» здійснюють вплив як на природу, так і на суспільство. Не випадково при переході

до сталого розвитку велике значення надається соціальним чинникам: підвищенню освітнього рівня населення, подоланню різниці в життєвому рівні людей, проведенню ефективної демографічної політики, екологічному вихованню населення [16, с. 20-21].

У контексті наведених підходів важливе значення має твердження Андрейцева В.І. про те, що особливістю для визначення земель є встановлення режиму права загального та спеціального землекористування [17, с.198]. Запропоновані позиції зумовлюють необхідність розмежування вказаних понять та дають підстави для подальших досліджень у цій сфері.

У наш час, коли визначальним положенням Конституції України є права людини, на регламентацію її земельних прав вирішальний вплив справила природно-правова доктрина. Вона забезпечила пріоритет прав людини і визначила нові підходи до взаємовідносин між особою та державною владою. Держава визнає право людини на життя, на землю, свободу пересування, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, і хоча це є невід'ємні природні права, належний захист їм, як зазначається в літературі [18, с.13], надає юридична форма, тобто форма закону [19, с.16-17].

При цьому всі природні об'єкти доцільно поділяти на три основні групи: природно-заповідні території; особливо охоронювані природні території та об'єкти; інші особливо охоронювані території та об'єкти. Основні критерії правової класифікації особливо охоронюваних територій та об'єктів – характер походження (природний, штучний) території чи об'єкта, який підлягає особливій охороні, має призначення (спеціальне) для користування, ступінь охоронного режиму. Серед цих критеріїв особливої уваги заслуговує характер походження територій та об'єктів, оскільки є основним критерієм розподілу за призначенням використання [20, с.-8].

Отже, зміст права природокористування полягає, насамперед у тому, що змістом виступає сукупність законодавчо визначених прав та обов'язків користувачів щодо юридично допустимих видів освоєння, розробки та використання природних ресурсів. В основу права природокористування має бути покладено принципи раціонального та повного використання природних ресурсів.

Природні ресурси України повинні розглядатися як об'єкти права використання народу України та права приватної власності, як природні ресурси загальнодержавного значення та національне багатство України. У цьому контексті важливим є визначення складових права користування природними ресурсами як передбачене та гарантоване законом право конкретного суб'єкта (держави в особі її органів від імені та в інтересах народу України, а також фізичних та юридичних осіб) здійснювати володіння, користування та розпорядження цими природними ресурсами на свій розсуд і з будь-якою метою в межах, що визначаються українським законодавством.

Право природокористування повинно враховувати й іншу діяльність, яка безпосередньо спрямована на таке привласнення (експлуатацію) або обов'язково йому передує. Так, рибальство, як різновид використання тваринного світу, окрім безпосередньої експлуатації водних живих ресурсів – їх добування, передбачає ще й певні дії, щодо їх пошуку, вистежування, переслідування з метою такого добування. При використанні підземних вод перед їх експлуатацією обов'язково споруджуються необхідні свердловини, інші гідротехнічні споруди, тобто йдеться про створення умов для активного використання об'єкта природи. Така діяльність потребує спільного з експлуатацією правового регулювання і в юридичному плані має охоплюватися поняттям «використання природних об'єктів» [21, с. 7-8].

У той же час у правовому аспекті не можна погодитися з більш широким визначенням поняття «використання природних ресурсів», що існує у природознавчих науках і охоплює будь-яку діяльність людей, яка призводить до змін у навколишньому природному середовищі. Не кожні зміни викликаються діяльністю людей, спрямованою саме на вилучення корисних

властивостей об'єкта природи, тобто вони можуть бути не пов'язані з експлуатацією вказаних об'єктів, а виникати в силу інших обставин.

Григорєва Т.В. наголошує, що під використанням природних ресурсів слід розуміти врегульовану нормами права діяльність людей, яка полягає у вилученні і споживанні корисних властивостей відповідних об'єктів і яка безпосередньо спрямована на таке вилучення і споживання [22, с. 8].

В науковій та правовій літературі під правом природокористування взагалі розуміють використання корисних для людини властивостей навколишнього природного середовища – економічних, екологічних, культурних, оздоровчих тощо [23, с.143]. Отже, система норм екологічного права, що регулюють використання природних об'єктів і їх комплексів, становить право природокористування. Названі форми природокористування здійснюються у двох видах використання довкілля: загального і спеціального природокористування. Спеціальне природокористування пов'язане із використанням природного ресурсу. В цій частині воно поділяється на види залежно від природного ресурсу, наприклад, право землекористування, право водокористування, право лісокористування і т.д.

В юридичній літературі під правом природокористування взагалі розуміється сукупність правових норм, що регулюють відносини з використання природних ресурсів, що перебувають у виключній власності Українського народу [24, с.209].

В літературі відмічається, що під правом користування конкретним об'єктом довкілля слід вважати або сукупність норм, які регламентують повноваження особи, яка ним користується (право користування в об'єктивному значенні), або конкретне право, що належить природокористувачу (суб'єктивне право користування) [25, с.136].

Важливим є погляд В.І. Гордеєва, саме проблемі чіткого визначення змісту права природокористування слід приділяти в сучасних умовах певну увагу. Право природокористування можна розглядати як в об'єктивному, так і в суб'єктивному значенні. Під об'єктивним правом природокористування розуміється вся сукупність правових норм, що закріплюють основні принципи, загальні права та обов'язки природокористувачів, порядок і умови природокористування безвідносно до конкретного суб'єкта. В суб'єктивному розумінні право природокористування слід розглядати як забезпечена чинним законодавством можливість безпосереднього використання природного об'єкту. Крім того дане право можна розглядати і як правовідношення, в якому реалізується суб'єктивне право природокористувачів [26, с.20-22].

Слід погодитись з думкою В.І. Гордеєва стосовно того, що суб'єктивне право природокористування містить в собі лише два елементи – володіння і користування природним об'єктом. Адже володіння – це право фактичного панування над певним природним об'єктом. Тому у разі відсутності володіння вести мову про користування природним об'єктом неможливо. Володіння є важливим елементом права природокористування. Що ж стосується такого елемента як розпорядження, то воно не може бути включене в зміст суб'єктивного права природокористування, тому що правомочність розпорядження належить тільки власнику природного ресурсу. Адже суб'єкт права природокористування немає права на визначення юридичної долі природного об'єкта, тобто провести його відчуження чи самостійно змінити його цільове використання. Аналізуючи Водний кодекс Російської Федерації, зокрема статтю 41, в якій ведеться мова про можливість водокористувачів здійснювати не лише володіння і користування водним об'єктом, але й розпорядження правами користування водним об'єктом на умовах, передбачених цим Кодексом [27, с.112]. Але в даному випадку мова йде про «розпорядчу ліцензію», на підставі якої право користування водним об'єктом переходить від однієї особи до іншої. Чинне водне законодавство України не передбачає видачу таких ліцензій. На підставі викладеного можна зробити висновок, що суб'єктивне право природокористування включає в себе лише правомочність користування та розпорядження природним об'єктом [28, с. 92-93].

У процесі фактичної реалізації суб'єктивного права виникає природовикористовче правовідношення. Отже, будь-яка господарська чи інша діяльність суб'єктів повинна здійснюватись відповідно до норм права, що встановлені державою [29, с. 20- 22].

Таким чином, у процесі вивчення генези та понятійно-теоретичних особливостей права на використання природних слід зазначити, що формування даного права проходило відповідно загальній періодизації історії розвитку правових норм в українських землях з періоду Київської Русі. Проте, динамічний розвиток нормативно-правового забезпечення користування природними ресурсами у часи незалежності України сформував основний понятійно-категоріальний, змістовний та видовий апарати даного правового інституту. Отже, наступною важливою науковою задачею є дослідження правових особливостей гарантій прав природокористувачів.

Література:

1. Куражсковский Ю.Н. Заповедное дело в СССР. – Ростов, 1977. – С.6 - 10.
2. Гвоздик П.О. Правові засади збереження біологічного різноманіття: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. – К., 1999. – С.38.
3. Шершун С.М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. – К., 2005. – С. 35 - 36.
4. Каргалов В.В. На степной границе. Оборона «крымской окраины» Русского государства в первой половине XVI столетия. – М., 1961. – С.17.
5. Медина В.С. Охорона природи (Загальногеографічні основи). – Київ, 1970. – С.21, 22.
6. Чафранов Н.А. Охрана природы в эпоху Петра Первого // Охрана природы и заповедное дело в СССР, 1960. – № 6. – С.6 - 10.
7. Шершун С.М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. – К., 2005. – С. 36 – 37.
8. Давидок В.П., Мовчан Я.І. Природні умови та історія природокористування в Україні Національна доповідь України про збереження біологічного різноманіття. – К.: Хімджест, 2003. – С. 8-11.
9. Давидок В.П., Мовчан Я.І. Природні умови та історія природокористування в Україні. / Національна доповідь України про збереження біологічного різноманіття. – К.: Хімджест, 2003. – С. 8-11.
10. Будзилович І., Юрченко А. Конституція України і деякі проблеми земельного законодавства // Право України. –1997. – № 11. – С. 17-23.
11. Єрмолаєва Т.В. До питання правової охорони водних живих ресурсів // Вісн. Одеськ. ін-ту внутр. справ. – Одеса: Одеськ. юрид. Ін-ут. Нац. ун-т. внутр. справ, 2003. – № 3. – С. 96-98.
12. Костицький В.В. Екологічне законодавство України. – К.: ЗАТ «Нічлава», 1998. – 162 с.
13. Полешко А. Дослідження соціально-економічних та правових проблем у сфері екології // Право України – 2003, 1 – № 11.
14. Костицький В.В. Екологічне законодавство України. – К.: ЗАТ «Нічлава», 1998. – 162 с.
15. Тарасенко М.Ф. Системоутворюючі принципи екологічної культури та виховання // Проблеми філософії: Респ. міжвід. наук. зб. Вип. 89. – К.: Либідь, 1991. – С. 55 – 64.
16. Зуєв В.А. Організаційно-правові аспекти природокористування та охорони навколишнього природного середовища. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. – Харків, 2002. – С. 20 – 21.
17. Андрейцев В.І. Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів / За ред. акад. АПрН В.І. Андрейцева. – К.: Істина, 2001. – 544с.

18. Общая теория прав человека / Руководитель. авт. кол. Е.А. Лукашева. – М.: Норма, 1996. – 520с.
19. Костяшкін І.О. Право загального землекористування громадян Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. – К., 2005. – С. 16 – 17.
20. Марич Х.М. Правовий режим національних природних парків України (на матеріалах Карпатського регіону України). – Автореф. канд. юрид. наук: 12.00.06. – Харків, 2007 – С. 8.
21. Григор'єва Т.В. Правове регулювання використання й охорони водних живих ресурсів. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06... – Харків, 2005. – С. 8.
22. Григор'єва Т.В. Правове регулювання використання й охорони водних живих ресурсів. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06... – Харків, 2005. – С. 8.
23. Природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды / Под ред. Петрова В.В. – М.: Юрид. лит., 1988. – 503с.
24. Екологічне законодавство України у двох книгах. / за ред. Погрібного О.О. – Одеса: Латсар, 2001. – 287с.
25. Вовк Ю.А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть. – Х.:Высшая школа, Изд-во при Харьковском университете, 1986. – 159с.
26. Труфан І.В. Правовий режим малих річок в Україні. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. – Івано-Франківськ., 2005. – С. 20 – 22.
27. Водный кодекс Российской Федерации: Офиц. текст. – М.: Изд. группа «ИНФРА М. – КОДЕКС», 1996. – 112с.
28. Гордеев В.И. Содержание права водопользования. // Проблемы законности: Респ. міжвідом. наук. зб./ Відп. ред. В.Я. Тацій – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2005. – № 71. – с.86-95.
29. Труфан І.В. Правовий режим малих річок в Україні. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. – Івано-Франківськ, 2005. – С. 20 – 22.

ПРАВОВА ПРИРОДА ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ НА ПОВІТРЯНОМУ ТРАНСПОРТІ

Хом'яченко С.І.

(кандидат юридичних наук, доц. кафедри повітряного, космічного та екологічного права ЮІ НАУ)

Анотація. У статті висвітлюються поняття, підстави та види юридичної відповідальності за екологічні правопорушення на повітряному транспорті.

Аннотация. В статье освещаются понятие, основания и виды юридической ответственности за экологические правонарушения на воздушном транспорте.

Із здобуттям незалежності та прийняттям на початку 90-х років минулого століття основоположних законів, що регулюють діяльність транспорту та охорону довкілля здебільшого на рівні закону, встановлено правила щодо мінімізації негативного впливу транспорту на довкілля.

Окремим аспектам юридичної відповідальності за екологічні правопорушення на повітряному транспорті присвятили свої праці такі українські вчені, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, В.В. Костицький, Н.Р. Малишева, В.Л. Мунтян, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та ін. Проте питання про вплив авіації на навколишнє середовище та здоров'я людей і досі посідає значне місце в загальних дискусіях, присвячених проблемам захисту довкілля. Усвідомлення суспільством важливості екологічних проблем та занепокоєність

щодо шляхів їх вирішення спонукали уряди багатьох країн до прийняття відповідних правових заходів, направлених на зниження впливу авіації на природу.

Таким чином, нині екологічним питанням в авіатранспортних процесах відводиться значно більше уваги, ніж це було попередньо. Відзначаються відверті спроби зберегти та підвищити досягнуті сьогодні рівні якості навколишнього середовища.

Водночас, за об'єктивними оцінками, в недалекому майбутньому очікується зростання обсягів авіаційних перевезень, а реалізація мети та основних завдань Програми розвитку державної системи використання повітряного простору [1] та проведення в Україні та Польщі Євро-2012 надає змогу введення нових маршрутів повітряного руху, збільшення пропускної спроможності вже існуючих маршрутів та повною мірою використання транзитного потенціалу держави.

Збільшення обсягів авіаційних перевезень на територію або через повітряні коридори нашої держави, звичайно, призведе до відповідного зростання впливу на довкілля. Таким чином, коли навіть сьогодні кількісні показники еколого-економічних збитків незначні, то невдовзі можливе їх істотне зростання. Метою зазначеного дослідження є розкриття особливостей юридичної відповідальності за екологічні правопорушення у сфері діяльності повітряного транспорту.

Під час розгляду питання екологічних правопорушень на повітряному транспорті слід з'ясувати, за які саме діяння передбачено юридичну відповідальність? Аналізуючи норми двох основоположних, на нашу думку, внутрішньо національних законів, що регулюють й діяльність повітряного транспорту зокрема, можна зробити попередні зауваги:

По-перше, ст. 2 Закону України «Про транспорт» від 10.11.94 р. № 232/94-ВР [2] відзначено, що нормативні акти, які визначають «... санітарні та екологічні вимоги, що діють на транспорті, є обов'язковими для власників транспорту і громадян, які користуються послугами транспорту та шляхами сполучення». Державне управління в галузі транспорту має забезпечувати, в тому числі й охорону навколишнього природного середовища від шкідливого впливу транспорту (ст. 3). Щодо відповідальності підприємств транспорту, то ч. 4 ст. 13 зазначеного Закону встановлює, що підприємства транспорту несуть відповідальність за шкоду, заподіяну навколишньому природному середовищу, згідно з чинним законодавством України.

По-друге, законодавцем віднесено до авіаційних правил стандарти і нормативи у галузі охорони навколишнього природного середовища (п. 5) ч. 2 ст. 7 Повітряного кодексу України (надалі - ПКУ)) [3] та нормативні акти, що регулюють порядок здійснення охорони навколишнього природного середовища (п.8) ч. 3 ст.7 ПКУ). Щодо категорії «авіаційні правила», то їх зміст полягає в тому, що вони визначають і регулюють порядок діяльності авіації України з метою забезпечення безпеки польотів й екологічної безпеки (підкреслено нами – С.І.). Крім того, авіаційні правила підлягають обов'язковому виконанню всіма користувачами повітряного простору України та іншими юридичними чи фізичними особами в частині, що їх стосується, як на території України, так і за її межами, якщо закони країни перебування не передбачають іншого.

Як зазначається в літературі, «категорія «екологічна безпека» логічно увійшла в лексику спеціальної, в тому числі юридичної літератури, і отримала не тільки інституційне, але й нормативно-правове закріплення в законодавчих і підзаконних актах загальнорегулятивного і охоронного спрямування» [4, С. 11].

Це поняття набуло рівня конституційного з прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р. До того ж ч. 1 ст. 50 Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» №1264-ХІІ від 25.06.91 р. [5] визначено екологічну безпеку «як стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічного стану та виникнення небезпеки для здоров'я людей».

Під час аналізу норм ст. 54 ПКУ можна дійти висновку, що шкідливий вплив при польоті цивільних повітряних суден спричиняє не лише шум авіаційних двигунів та емісія шкідливих речовин, а також:

— скидання з повітряних суден шкідливих для здоров'я людей, навколишнього природного середовища речовин або інших відходів і матеріалів;

— польоти повітряних суден у повітряному просторі України з надзвуковою швидкістю, і такі польоти повинні виконуватися на висотах, які унеможливають шкідливий вплив звукового удару на навколишнє середовище або у віддалених від населених пунктів районах, що відводяться спеціально для надзвукових польотів.

Відповідальність за порушення екологічного законодавства на повітряному транспорті є важливою складовою правового забезпечення екологічної безпеки, раціонального природокористування, відтворення екологічних об'єктів та охорони навколишнього природного середовища. У розділі XVI єдиного кодифікованого акта, що регулює діяльність цивільної авіації України, загалом описуються підстави настання відповідальності за порушення законодавства, що регулює використання повітряного простору України. Так, як вбачається зі змісту, ст. 89 ПКУ містить бланкетні норми щодо відповідальності за протиправні дії, пов'язані, в тому числі, й з експлуатацією авіаційної техніки (стандарти і нормативи у галузі охорони навколишнього природного середовища (п.5) ч.2 ст. 7) та нормативні акти, що регулюють порядок здійснення охорони навколишнього природного середовища (п.8) ч. 3 ст.7 ПКУ)). Статтею 101 встановлено відповідальність за порушення норм і правил, що регламентують діяльність авіації загалом. Тобто статті та норми (хоча б і бланкетного характеру) розділу XVI ПКУ не містять такої категорії, як «відповідальність за порушення авіаційних правил», якими встановлюється, зокрема, й екологічна безпека, хоча за правилами юридичної техніки, якщо в ст. 7 згадуються нормативи і правила щодо охорони навколишнього природного середовища, порядок здійснення такої охорони, то в подальших статтях має бути відображена відповідальність за недотримання зазначених нормативів.

Під юридичною відповідальністю за порушення екологічного законодавства, тобто за екологічні правопорушення, слід розуміти відносини між державою в особі уповноважених органів у галузі охорони навколишнього природного середовища, природоохоронних органів, інших уповноважених суб'єктів і особою (фізичною чи юридичною), яка вчинила екологічне правопорушення, по застосуванню до порушника відповідного покарання. Сутність такої відповідальності полягає в несприятливих для порушника екологічних вимог наслідках у межах, установлених екологічним законодавством за правопорушення в галузі екології [6].

Юридична відповідальність за порушення екологічного законодавства виконує низку функцій, що базуються на загальних функціях юридичної відповідальності:

- охоронну, що спрямована на забезпечення виконання еколого-правових вимог;
- компенсаційну, спрямовану на відшкодування втрат природного середовища і шкоди, заподіяної здоров'ю людини;
- превентивну, що забезпечує запобігання новим правопорушенням, спонукає до дотримання приписів екологічного законодавства;
- каральну, що полягає у покаранні особи, винної у вчиненні екологічного правопорушення.

Зазначені функції взаємопов'язані, доповнюють одна одну, водночас кожна з них несе своє навантаження, вирішує конкретні завдання.

Правовою підставою для застосування заходів впливу та притягнення до юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства є порушення, вчинені в галузі природокористування, відтворення природних ресурсів й охорони навколишнього природного середовища, тобто екологічні правопорушення. У статті 70 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» вживаються терміни «екологічне правопорушення»

та «екологічний злочин». Проте в законодавстві поки що не розкривається поняття зазначеного правопорушення.

Під час характеристики в загальній теорії права видів юридичної відповідальності традиційно визначають такі основні види, як кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, дисциплінарну. У науковій літературі обґрунтовується існування окремого виду відповідальності – «екологічної відповідальності», яка є складним соціальним та еколого-правовим інститутом і існує у двох формах: еколого-правовій (юридична відповідальність) і еколого-економічній (економічна відповідальність). По-суті, економічна відповідальність – це платежі за використання природних ресурсів, забруднення довкілля, які відповідний суб'єкт вносить до бюджету у безспірному порядку в наперед визначених розмірах [7].

Адміністративна відповідальність полягає у застосуванні компетентним органом держави заходів адміністративного впливу за здійснення екологічного адміністративного правопорушення на повітряному транспорті та регулюється Кодексом України про адміністративні правопорушення і екологічним законодавством.

У науковій юридичній літературі існують різні варіанти визначень поняття екологічного адміністративного правопорушення.

Зокрема, Ю.С. Шемшученко формулює досліджуване поняття як «суспільно небезпечно, винну дію (бездіяльність) громадян та посадових осіб, яка порушує встановлений законодавством і забезпечуваний засобами адміністративного впливу порядок охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів [8]. Згідно з думкою Ш. Файрадова, адміністративним екологічним проступком вважається «посягання на встановлений екологічний правопорядок, на норми і правила, що регулюють науково обґрунтовану взаємодію суспільства і природи та завдають екологічної шкоди навколишньому середовищу, здоров'ю людини або створюють загрозу її завдання – протиправне винне суспільно небезпечне діяння чи бездіяльність, за яке законодавством передбачено адміністративну відповідальність» [9]. Проте на законодавчому рівні це поняття не набуло закріплення. Останні декілька років серед юристів-екологів провадиться обговорення питання систематизації екологічного законодавства та створення Екологічного кодексу України [10]. Створення Екологічного кодексу в Україні дало б змогу заповнити прогалини й усунути колізії в екологічному законодавстві.

Адміністративним екологічним правопорушенням на повітряному транспорті є посягання на екологічний правопорядок, права і свободи громадян у галузі охорони і використання навколишнього природного середовища, на права власників природних ресурсів і порядок управління природокористуванням, протиправне, винне (зумисне чи необережне) діяння або бездіяльність, що завдало або могло завдати шкоди навколишньому природному середовищу і за яке законодавством передбачається адміністративна відповідальність. Порушення нормативних актів у галузі екології можуть виявлятися як у формі активних дій (викиди забруднюючих речовин повітряними суднами, забруднення землі відходами паливно-мастильних матеріалів авіаремонтними заводами тощо), так і у формі бездіяльності (наприклад, відсутність заходів щодо зниження впливу авіаційного шуму на населення і довкілля).

Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення регулюється КУпАП, а також спеціальним екологічним законодавством: Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» й іншими нормативними актами, зокрема, Повітряним кодексом, Законом України «Про транспорт», що містять перелік складу екологічних правопорушень, а також передбачають можливість притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

Кримінальна відповідальність у галузі охорони навколишнього природного середовища у сфері авіації настає за екологічний злочин, тобто суспільно небезпечне діяння (дію або бездіяльність), передбачене кримінальним законом. Відповідні статті, якими

встановлено кримінальну відповідальність за конкретні порушення екологічного законодавства, зосереджені в розділі 8 «Злочини проти довкілля» Кримінального кодексу України. Злочини проти довкілля мають за родовий об'єкт суспільні відносини, що забезпечують охорону довкілля, його науково обґрунтоване раціональне використання і відтворення природних ресурсів, охорону нормального екологічного стану біосфери. За своїм безпосереднім об'єктом усі злочини проти довкілля на повітряному транспорті можуть бути поділені на: 1) злочини проти екологічної безпеки; 2) злочини у сфері земле використання та охорони атмосферного повітря; 3) злочини у сфері охорони водних ресурсів; 4) злочини у сфері лісовикористання, захисту рослинного і тваринного світу.

Відповідно до ч. 3 ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані відшкодовувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, у порядку та розмірах, встановлених законодавством України.

За загальним правом застосування до винних осіб заходів дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності не звільняє їх від компенсації шкоди, завданої забрудненням навколишнього природного середовища, погіршенням якості природних ресурсів. Це означає, що винні особи несуть цивільно-правову відповідальність незалежно від їх притягнення до кримінальної або адміністративної відповідальності за порушення екологічного законодавства у встановлених законом випадках.

Цивільно-правова відповідальність у галузі охорони навколишнього природного середовища полягає в покладанні на особу, винну у вчиненні екологічного правопорушення, несприятливих майнових наслідків (санкцій), передбачених Цивільним кодексом України.

Крім загальних умов настання юридичної відповідальності, необхідною умовою цивільно-правової відповідальності в галузі екології є неправомірність дій громадянина або юридичної особи, наслідком яких є майнова шкода (здоров'ю людей, майну, природним ресурсам тощо). За відсутності такої шкоди питання про цивільно-правову відповідальність не порушується [11].

Застосування цивільно-правової відповідальності за екологічні правопорушення характеризується передусім тим, що, крім збитків, які виражені у грошовій формі, як результат неправомірних дій можливе завдання екологічної шкоди. Поняття екологічної шкоди в науці поки що недостатньо розроблено. Але сутність її зводиться головним чином до певного погіршення якісного стану навколишнього середовища [12]. Екологічна шкода полягає в забрудненні, виснаженні та руйнуванні довкілля, його компонентів (окремих ресурсів, об'єктів, природних екосистем), зв'язків між ним та у негативному впливі на здоров'я людини. Форми компенсації екологічної шкоди можуть бути різними. Відшкодуванню підлягає лише та шкода, що піддається обрахуванню та вираженню або в натуральних, або у вартісних показниках. Відшкодування шкоди має здійснюватися у природі або відшкодування збитків у повному обсязі (частина 1 статті 1192 Цивільного кодексу України).

У літературі розрізняється низка способів підрахунку розмірів збитків при екологічних правопорушеннях, а саме: затратний (за фактичними затратами на відновлення порушеного стану навколишнього природного середовища і здоров'я людей), нормативний (за встановленими нормативами), розрахунковий (за відповідними методиками розрахунку розміру шкоди), таксовий (на підставі наперед встановлених такс) [13].

Отже, під юридичною відповідальністю за екологічні правопорушення на повітряному транспорті розуміється вимушене притерпіння особою, що вчинила таке правопорушення, державного осуду, позбавлень особистого, майнового та іншого характеру, передбачених адміністративним, кримінальним та цивільним законом, прийнятих спеціальними органами держави відповідно до їх компетенції на особу, що вчинила зазначене правопорушення.

Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми розвитку державної системи використання повітряного простору України на 2010-2014 роки» від 13.01.2010 р. №44 // Офіційний вісник України. – 2010 – № 3 – Ст. 106.
2. Закон України «Про транспорт» від 10.11.94 р. № 232/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 51. – С. 446.
3. Повітряний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 25. – Ст. 274.
4. Екологічне право: Особлива частина : Підруч. для студ. юрид. вузів і фак. : Повний акад. курс / За ред. акад. АПрН В.І. Андрейцева. — К.: Істина, 2001. — 544 с.
5. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.91 р. №1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
6. Екологічне право України / За ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. – Харків, 2005. – С. 171.
7. Петров В.В. Экологическое право России. – М., – С. 263-267.
8. Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. – К.: Наукова думка, 1978. – С. 53.
9. Файрадова У.Ш. Административная ответственность за нарушение природоохранительного законодательства. – Баку-Элм, 1989. – С. 27.
10. Костицький В. Екологічна криза і складові її подолання // Право України. – 1998. – №4. – С. 33-36.
11. Екологічне право України: Підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.К. Попов та ін., За ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. – Х.: Право, 2005. – С. 180.
12. Розовский Б.Г. Правовое стимулирование рационального природоиспользования. – К., 1981. – С. 3-45.
13. Балюк Г.І. Екологічне право України: Конспект лекцій у схемах: Навч. посібник. – К., 2006. – С. 80.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ ПЕРІОДИЗАЦІЇ ПРОЦЕСІВ ПРИВАТИЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Антипенко І.В.

(Голова всеукраїнської громадянської організації «Ліга оцінювачів землі»)

Анотація. В статті розглядаються особливості періодизації процесів приватизації з точки зору правової науки, вплив нормативно-правових актів на зміну державної політики в зазначеній сфері.

Ключові слова: приватизація, періодизація, науковий метод, Фонд держмайна України.

Key words: privatization, Fund of Government Property of Ukraine.

Приватизація в Україні є особливим проектом, який змінив основні економічні парадигми радянського суспільства. Зміна форми власності на основні засоби виробництва стали істотними причинами соціально-економічних перетворень в суспільстві. Приватизація стала інструментом формування великого, середнього та дрібного бізнесу в Україні.

Аналізуючи суспільні відносини пов'язані із процесами приватизації можемо констатувати особливий вплив нормативно-правових актів на самі процеси приватизації, на

зміну підходів та особливостей приватизації тощо. Для того, щоб зрозуміти та оцінити основні етапи приватизаційних процесів їх зв'язок із нормотворчістю, вплив окремих нормативних актів на процеси приватизації проведемо дослідження правової періодизації приватизації в Україні.

Необхідно відзначити, що періодизація як науковий метод є досить ефективним в дослідженні тривалих процесів. Періодизація дає можливість виявити основні риси конкретного періоду, на основі аналізу та впорядкування, показати співвідношення приватизаційних процесів в загальному розумінні із особливостями окремих аспектів. Саме через науковий метод періодизації ми можемо спрогнозувати наслідки, визначити недоліки та на законодавчому рівні виправити помилки. Тому, вивчаючи правове регулювання процесів приватизації за основу свого дослідження визначаємо правові фактори, які в тій чи іншій мірі впливали на даний процес. Правова періодизація приватизації формується на юридичному впливі щодо суб'єктів приватизації, щодо об'єктів приватизації, щодо форми приватизації тощо. Досить важливим елементом періодизації, як наукового дослідження, є дотримання однаковості визначених критеріїв, які впливають на зміну етапів.

Аналіз наукової літератури, досліджень в сфері приватизації дають можливість говорити про те, що окремі науковці досліджуючи періодизацію приватизації визначали основні етапи та давали їх характеристику. За основу періодизації брались різні фактори, критерії, які впливали на визначення основних тенденцій в досліджуваній сфері. Найбільше досліджень періодизації приватизації було проведено в економічних науках: це дослідження, О. Пасхавер, О. Процків, О. Бондар, С. Ледомська, О. Синенко які, в основному, здійснювали аналіз етапів приватизації за критерієм їх ефективності [1]. Досить цікавим є дослідження В. Ларцева, щодо різного підходу до вибору критеріїв періодизації. Зокрема в його дослідженні зазначено, що періодизацію здійснено за хронологічно-часовими критеріями, за цілями приватизації, за прийняттям програм приватизації, за критерієм перебування на керівних посадах певних осіб, за результатами приватизації різних груп об'єктів, за способами приватизації тощо [2].

Визначаючи за основу принцип однорідності етапів, О. Процків пропонує періодизацію приватизаційного процесу здійснити тільки за критеріями технології його проведення і умовно виділити такі етапи:

1991-1992 роки - підготовчий етап характеризувався рядом зовнішніх причин, як то розпад Радянського Союзу, руйнування комуністичної та економічної систем тощо. Головною метою приватизації на даному етапі визначалось зменшення частки власності держави у виробничому секторі до рівня, який унеможливило реставрацію старого ладу;

1993-1995 роки - перший етап характеризується намаганням створення прошарку власників, спроможних підтримати економічні реформи уряду, звільнити державу від необхідності дотувати нерентабельні підприємства, переклавши тягар відповідальності за їх роботу на нових власників тощо;

1996 - 1999 роки - другий етап, який характеризується суперечливими завданнями, які ставились перед органами приватизації: з одного боку розділити державне майно, що підлягає приватизації, порівну між усіма громадянами, з іншого - продавати державне майно якомога дорожче з метою покриття дефіциту бюджетів;

від 2000 року - третій етап характеризується неготовністю держави до приватизації великих об'єктів, невирішеною залишилась проблема боргових зобов'язань, не встановленими залишились вартісні оцінки об'єктів, визначених для приватизації тощо[3].

Як управлінсько-економічний феномен процес приватизації досліджував М.В. Чечетов, який включає чотири умовно визначені й обґрунтовані періоди трансформації відносин власності в Україні протягом 1988-2004 рр. Зокрема:

1988-1990 рр. - передприватизаційний період. Він характеризувався стагнацією соціалістичної економіки, а також прийняттям економічних рішень за допомогою централізованого планування виробництва й розподілу. Розпочалося формування ринкової інфраструктури, що слугувало інституціональним підґрунтям для подальшої приватизації.

1991-2000 рр. - приватизація як соціально-економічний проект макроекономічного трансформування і політичний проект подолання стереотипів, зміни переконань і звичок щодо ринку та формування світогляду приватного власника. Цьому періоду були притаманні спонтанність і напівлегальність через відсутність чітких законодавчих норм та обмежень; ознаки так званої «технічної» приватизації, що пояснювалося необхідністю врахування балансу інтересів для досягнення соціального компромісу; позаекономічний характер рішень щодо способів приватизації, в основу яких була покладена політична воля.

2000-2004 рр. - період індивідуальної приватизації за грошові кошти. На цьому етапі приватизації вирішувалися питання наповнення Державного бюджету й закладалися основи для соціально-економічного зростання шляхом залучення на підприємства промислових інвесторів, які брали на себе зобов'язання щодо її розвитку відповідно до умов договорів купівлі-продажу.

З кінця 2004 р. розпочався період соціально-економічної приватизації, для якого характерні: прийняття рішень на основі ґрунтовних фінансово-економічних розрахунків виходячи з індивідуальних особливостей, коопераційних, технологічних та міжгалузевих зв'язків підприємств, що приватизуються; врахування соціальної значущості об'єктів приватизації; відкритість та прозорість для суспільства; сприяння розвитку фондового ринку шляхом продажу акцій, що належать державі, на організованих ринках цінних паперів; оптимізація структури державної власності у виробничій сфері; інноваційно-інвестиційна спрямованість процесу приватизації.

Запропонована М.В. Четовим періодизація дала змогу виявити принципові зміни розвитку державного управління приватизацією в кожному з досліджуваних періодів, визначити їх специфічні риси, скласти цілісне уявлення про розвиток системи державного управління приватизацією, розглянувши її найважливіші тенденції й суперечності [4].

Російський дослідник А. Ковальчук вивчаючи періодизацію приватизаційних процесів в Росії, які за своїм змістом досить схожі на українські, визначив три етапи:

Перший етап (1992-1994 роки), отримав назву ваучерного або чекового.

Другий етап (1994 -1997 роки), отримав назву грошового.

Третій етап (починаючи з 1997 року), отримав назву точкового [5].

В експертно-аналітичному аналізі процесів приватизації об'єктів державної власності в Російській Федерації визначено наступну періодизацію законодавства щодо приватизації:

Перший етап - законодавство періоду масової (ваучерної) приватизації (1992-1994) роки. Основу закладено законодавчими актами про приватизацію Верховною Радою РСФР 1991 року, реалізація яких стала можливою лише в 1992 році.

Другий етап - законодавство періоду грошової приватизації (1994-1999 роки).

Третій етап - удосконалення правових основ управління державною власністю (починаючи з 1999 року) [6].

Дещо іншу періодизацію запропоновану Музиною П., який зазначає, що на першому етапі реформування державної власності (він тривав протягом 1992-1994 рр.) переважали такі форми, як оренда і оренда з викупом (викуп об'єктів трудовими колективами), які за своєю природою мають невелику конкурентоспроможність. Другий (1995 — середина 1997 рр.) — це етап масової приватизації, пов'язаний із впровадженням системи специфічних цінних паперів — приватизаційних майнових сертифікатів, компенсаційних сертифікатів та житлових чеків, якими опосередковуються процеси приватизації. Перехід до третього етапу — періоду грошової приватизації, дозволить

створити вторинний ринок акцій приватизованих підприємств, це має створити кращі умови для залучення інвестицій та появи ефективного господаря [7].

Вивчаючи здобутки названих дослідників, та визначаючи за основний критерій періодизації правовий, приймаючи до уваги попередні дослідження, визначимо основні етапи приватизації.

Перший етап (до 1992 року): етап, що характеризується прийняттям законів СРСР, в яких визначається можливість переходу права власності від держави до приватних осіб, викуп орендованого майна, був прийнятий закон УРСР «Про власність», яким закріплювались основи роздержавлення майна, надавалась можливість приватизації житлового фонду тощо.

Другий етап (1992 - 1994 роки): етап, що характеризується прийняттям ряду законів, які чітко визначили напрямки та завдання приватизації, створили систему органів приватизації. Серед основних необхідно відзначити закони «Про приватизацію майна державних підприємств» [8], «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» [9], «Про приватизаційні папери» [10]. Особливістю даного періоду стала можливість приватизації державного майна за рахунок приватизаційних сертифікатів - цінних паперів, які отримав кожен громадянин держави на безкоштовній основі. Акцентуючи увагу на даному етапі приватизаційних процесів, необхідно відзначити, що саме на цьому етапі було сформовано адміністративну структуру державного регулювання приватизації в Україні. Нормативно було визначено систему органів, розроблено їх повноваження, обов'язки, завдання тощо. Другий період в нашій періодизації процесі приватизації відзначається не тільки значним правовим елементом впливу на зазначені процеси, а і формуванням адміністративного ресурсу для забезпечення виконання завдань.

Третій етап (1994 - 1996 роки): етап масової приватизації, який був викликаний підписанням Україною Меморандумів із Світовим банком, пізніше із Європейським Співтовариством, в яких наша держава брала на себе зобов'язання створити всі умови для якнайшвидшої зміни права власності державного майна. Відповідно, на виконання цих зобов'язань було підготовлено та прийнято ряд нормативно-правових актів, які забезпечували інтенсифікацію процесів приватизації в державі. Визначали основні програми приватизації, встановлювали орієнтири щодо кількісних та якісних показників приватизаційних процесів. Аналіз кількісних показників приватизації показує, що саме в ці роки було найбільше приватизовано об'єктів державної власності. Четвертий етап (1997- 2004 роки): етап приватизації, пов'язаний із необхідністю поповнення бюджету держави за рахунок самої приватизації. Був прийнятий закон України «Про Державну програму приватизації» яким затверджена Програма приватизації на три роки, визначено основні пріоритети.

П'ятий етап (2004-2010 роки): етап, який характеризується приватизацією великих об'єктів державної власності, етап, коли на нормативному рівні визначались умови та порядок приватизації окремих великих об'єктів державної власності.

Шостий етап (2010 - 2014): перспективний, заключний етап програми приватизації в Україні, визначений проектом Закону України «Про державну програму приватизації», яку планується реалізувати до 2014 року. Дана Програма передбачає три основні етапи реалізації:

Перший етап - це період, коли створюється необхідна правова, нормативна та організаційна база для переходу до приватизації на засадах зазначеної Програми.

Другий етап (2011-2012 рр.) - це етап завершення продажу об'єктів малої і масової приватизації та об'єктів, приватизація яких розпочалась до набрання чинності закону. Перехід до приватизації на нових засадах, визначених Державною програмою приватизації.

Третій етап (2013-2014 рр.) - заключний етап дії цієї Програми. Завершується приватизація як широкомасштабний соціально-економічний проект, який розпочався в Україні в 1992 році. Здійснюється підготовка необхідних інституційних змін (корегування

законодавства і функцій органів управління) для забезпечення переходу від процесу приватизації у цілях масової трансформації відносин власності до процесу продажу державних об'єктів як функції управління об'єктами державної власності.

Таким чином, провівши дослідження періодизації приватизації ми можемо зробити висновок щодо впливу нормативних актів на процес приватизації та встановити залежність зміни орієнтирів в політиці держави в зазначеній сфері а прийняття відповідних законодавчих та нормативних актів.

Визначаючи складну систему періодизації процесів приватизації, та визначивши шість етапів цього процесу, ми встановили та охарактеризували основні елементи впливу нормативно правових актів на зазначені процеси.

Саме з прийняттям законів ще в СРСР було закладено передумови для формування суспільних відносин пов'язаних із приватизаційними процесами в Україні. Пізніше, з прийняттям комплексу законів було створено систему державних органів у сфері приватизації, сформовано основні напрямки приватизації, визначено пріоритети приватизації. Аналізуючи наслідки певних періодів, негативне ставлення громадян до процесів приватизації, проблеми невиконання програм приватизації, зміну напрямків політики держави в сфері приватизації змінювались і нормативно-правові акти що регулюють зазначену сферу відносин. Нормативно закріплювались програми приватизації на бюджетний рік, на перспективу тощо.

Система законодавства в сфері приватизації є досить складною та динамічною. За роки існування державної програми приватизації неодноразово змінювались завдання, методи та форми роботи. Виконання завдань щодо підвищення ефективності економіки шляхом приватизації державного майна в основному було досягнуто, хоча суспільна думка більшості громадян і сприймає процес приватизації як негативний. Із аналізу нормативних актів в сфері приватизації, та їх дії на окремі етапи періодизації можемо визначити взаємний вплив з однієї сторони нормативних актів на процеси приватизації: з прийняттям певних законів були створені передумови приватизації, а пізніше визначились напрямки приватизації, та з іншої сторони: вплив суспільної думки, необхідність реформування процесів приватизації, зміна політичних пріоритетів, вплив зовнішніх умов на ці процеси зумовили необхідність прийняття певних законів.

Література:

1. Аналіз етапів приватизації за критерієм їх ефективності / О.М. Бондар, С.Ю. Ледомська, О.І. Синенко // Державний інформаційний бюлетень про приватизацію - 2003. - №4. - С.3-6.
2. Карцев В. До питання про періодизацію основних етапів приватизації в Україні // Державний інформаційний бюлетень приватизації. - 2000. - №9.- С.64-68.
3. Процьків О. Періодизація приватизаційних процесів в Україні та напрями подальшого їх проведення // Державний інформаційний бюлетень про приватизацію № 9 (157), 2005 . - С 35-39.
4. Чечетов М.В. Державне управління приватизацією у контексті трансформації відносин власності в Україні. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 — теорія та історія державного управління. — Національна академія державного управління при Президентові України. — Київ, 2006. 30с.
5. Ковальчук А. Хроники российской приватизации // <http://www.straiaia-oz.ru/?nmnid=22&article=1003>.
6. Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / Руководитель рабочей группы – Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В.

Степашин. - М: Издательство «Олита», 2004. 186с.

7. Музика Л. Приватизація комунального майна: проблеми законодавства, теорії та практики. // Право України 2004, 1 № 5.

8. Про приватизацію майна державних підприємств // [Текст] : [Закон України : офіц. текст: за станом на 15 березня 1992 року]. – Голос України, № 82 від 06.05.1992 року.

9. Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію) № 2171-ХІІ // [Текст] : [Закон України : офіц. текст: за станом на 6 березня 1992 року]. - К. : Відомості Верховної Ради України, 1992. - № 24.-Ст. 350.

10. Про приватизаційні папери Закон України № 2173-ХІІ [Текст] : [Закон України : офіц. текст: за станом на 6 березня 1992 року]. - К. : Відомості Верховної Ради України, 1992. - № 24. - Ст. 352.

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ПОВ'ЯЗАНІ З ВИКОРИСТАННЯМ ВОДИ

Григорович Р.В.

(аспірант Інституту законодавчих передбачень і правової експертизи)

Існуючий стан водних ресурсів та широке використання вод (водних об'єктів) в Україні свідчить про необхідність детальнішого дослідження проблем водокористування для забезпечення збереження, науково-обґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки.

Сучасний багатогалузевий господарський комплекс України вимагає використання значних обсягів води. Використання води всіма галузями економіки у 2009 році становило 9360 млн. куб. м і характеризувалося наступними показниками:

1. Комунальне господарство – 2181 млн. куб. м; промисловість – 4719 млн. куб. м; сільське господарство – 2914 млн. куб. м [1].

2. Найбільшими водоспоживачами (зі щорічним обсягом понад 500 млн. куб. м. у розрізі регіонів залишаються Дніпропетровська, Донецька, Запорізька області та Автономна Республіка Крим [2].

Згідно з даними державного обліку, на території лише однієї Івано-Франківської області у 2009 році для використання було забрано з водних об'єктів 117,6 млн. куб. м. води, з якої спожито свіжої води 103,36 млн. куб. м. [3]. Протягом цього періоду в області галузями економіки було використано: на виробництво – 75,7 млн. куб. м; на господарсько-питні потреби – 21,8 млн. куб. м [4].

Проте водні ресурси України використовуються не лише для тієї господарської діяльності, яка теоретично й нерозважливо передбачена Законом України «Про питну воду і питне водопостачання» [5].

Згідно законодавства господарська діяльність у сфері питного водопостачання включає [6]:

- централізоване питне водопостачання міст, інших населених пунктів;
- питне водопостачання за допомогою пунктів розливу питної води (в тому числі пересувних);
- виробництво фасованої питної води;
- питне водопостачання за допомогою індивідуальних та колективних установок (пристроїв) підготовки питної води.

На нашу думку, дослідження суті господарської діяльності, пов'язаної з використанням водних ресурсів є неможливим без попереднього дослідження теоретико-правового аспекту категорій, безпосередньо пов'язаних з нею.

Екологічним законодавством України застосовуються терміни «використання» і «користування» природними ресурсами. Водним кодексом України також закріплені терміни «використання води» та «водокористування», які є схожими, однак не тотожними за своїм змістом. Таким чином, згідно статті 1 Водного кодексу України, водокористування – це використання вод (водних об'єктів) для задоволення потреб населення, промисловості, сільського господарства, транспорту та інших галузей господарства, включаючи право на забір води, скидання стічних вод та інші види використання вод (водних об'єктів). Використання води – процес вилучення води для використання у виробництві з метою отримання продукції та для господарсько-питних потреб населення, а також без її вилучення для потреб гідроенергетики, рибництва, водного, повітряного транспорту та інших потреб [7]. Отже, поняття «водокористування» розглядається як загальне по відношенню до поняття «використання вод». Відмінність між ними полягає в тому, що поняття «водокористування» є ширшим, а тому включає в себе елемент «використання води». Під час фактичної реалізації суб'єктивного права водокористування виникає водне правовідношення.

Водним кодексом України закріплено перелік водокористувачів, однак не закріплено поняття водокористувача. Таким чином, відповідно до частини 1 статті 42 Водного кодексу України, водокористувачами в Україні можуть бути підприємства, установи, організації і громадяни України, а також іноземні фізичні і юридичні особи та особи без громадянства. Тобто ці особи можуть мати і реалізовувати певні права і нести відповідні обов'язки.

Водними кодексами Російської Федерації [8, с. 73], Азербайджанської Республіки [9], Республіки Білорусь [10], та Республіки Казахстан [11] закріплюється визначення водокористувача як громадянина чи юридичної особи, яким надані права користування водними об'єктами.

Водночас проектом Закону України «Про внесення змін до Водного кодексу України» визначено, що водокористувач – фізична чи юридична особа, якій в установленому порядку надано право використання водних ресурсів для задоволення власних потреб або комерційних інтересів [12]. Ми підтримуємо авторів цього проекту щодо закріплення поняття «водокористувача» у статті 1 Водного кодексу України.

До того ж, суб'єкти права водокористування класифікуються за різними ознаками на певні групи, зокрема на: 1) первинні – ті, що мають власні водозабірні споруди і відповідне обладнання для забору води; 2) вторинні (абоненти) – ті, що не мають власних водозабірних споруд і отримують воду з водозабірних споруд первинних водокористувачів та скидають стічні води в їх системи на умовах, що встановлюються між ними. Згідно частини 5 статті 42 Водного кодексу України вторинні водокористувачі можуть здійснювати скидання стічних вод у водні об'єкти також на підставі дозволів на спеціальне водокористування [13].

Ще одним важливим поняттям, що дає нам можливість зрозуміти характер діяльності, пов'язаної з використанням води є основне поняття Господарського права – поняття господарської діяльності, яке можна знайти в різних нормативно-правових актах:

— в Законі України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16 квітня 1991 року: господарська діяльність – будь-яка діяльність, в тому числі підприємницька, пов'язана з виробництвом і обміном матеріальних та нематеріальних благ, що виступають у формі товару;

— в Законі України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 28 грудня 1994 року міститься таке визначення: господарська діяльність – будь-яка діяльність особи, направлена на отримання доходу в грошовій, матеріальній або нематеріальній формах, у разі коли безпосередня участь такої особи в організації такої діяльності є регулярною, постійною та суттєвою.

Господарський кодекс в частині 1 статті 3 містить уніфіковане поняття господарської діяльності: під господарською діяльністю у цьому Кодексі розуміється діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію

продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. Таким чином, звідси можна виділити основні ознаки господарської діяльності:

— особливий суб'єктний склад (господарську діяльність здійснюють суб'єкти господарювання);

— особлива сфера здійснення господарської діяльності (сфера суспільного виробництва);

— зміст господарської діяльності (виробництво та реалізація продукції, виконання робіт, надання послуг. Все це здійснюється не для особистих потреб виробника, а для задоволення потреб інших осіб – споживачів в широкому розумінні);

— вартісний характер результатів господарської діяльності, що мають цінову визначеність (реалізуються за плату, функціонують як товар);

— професійні засади господарської діяльності;

— поєднання приватних інтересів виробника та публічних інтересів (державних, суспільних тощо).

Господарська діяльність – це така суспільно корисна діяльність суб'єктів господарювання з виробництва продукції, виконання робіт та надання послуг з метою їх реалізації за певну плату, яка базується на об'єднанні приватних та публічних інтересів та здійснюється на професійних засадах.

Будь-яка діяльність здійснюється за певними принципами – основними засадами, положеннями. Господарська діяльність здійснюється на загальних принципах, перелік яких встановлено в статті 6 ГКУ:

— забезпечення економічної багатоманітності та рівний захист державою усіх суб'єктів господарювання;

— свобода підприємницької діяльності у межах, визначених законом;

— вільний рух капіталів, товарів та послуг на території України;

— обмеження державного регулювання економічних процесів у зв'язку з необхідністю забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції у підприємстві, екологічного захисту населення, захисту прав споживачів та безпеки суспільства і держави;

— захист національного товаровиробника;

— заборона незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини.

Господарська діяльність є досить різноманітною, що потребує виділення основних її видів. Залежно від мети і способу організації і здійснення господарської діяльності ч. 2 статті 3 ГКУ виділяє два її види: господарську комерційну діяльність і некомерційну господарську діяльність.

Господарська діяльність, що здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів з метою одержання прибутку є комерційною (підприємницькою) діяльністю, а суб'єкти такої діяльності є підприємцями. Підприємницька діяльність – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку. Підприємництво є основним видом господарської діяльності. Основні положення щодо здійснення підприємницької діяльності встановлюються Господарським кодексом України в Главі 4. Особливості здійснення окремих видів підприємницької діяльності встановлюються законодавчими актами.

Характерними рисами підприємницької діяльності, які відрізняють її від некомерційної, є: мета отримання прибутку; ініціативність; ризиковий характер такої діяльності; особиста відповідальність підприємця у разі невиконання або неналежного виконання зобов'язань перед кредиторами, державою всім своїм майном, яке належить йому на праві власності; самостійність здійснення підприємницької діяльності.

Некомерційна діяльність здійснюється суб'єктами господарювання державного чи комунального секторів економіки в галузях, в яких відповідно до статті 12 ГКУ заборонено займатись підприємницькою діяльністю, на основі рішення відповідного органу державної влади чи місцевого самоврядування. Некомерційне господарювання – це самостійна систематична господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання, спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку.

Отже, однією з ознак некомерційної господарської діяльності є самостійність її здійснення. Але враховуючи те, що така діяльність не направлена на одержання прибутку, вона не може здійснюватись без відповідного фінансування, яке зазвичай надається власником майна або засновником суб'єкта такої діяльності. Тому здійснення суб'єктом господарювання некомерційної господарської діяльності обумовлює визначення джерел отримання коштів для покриття збитків від такої діяльності (наприклад, для товарних і фондових бірж такими джерелами є періодичні внески членів біржі та надання учасниками біржових торгів незаборонених законом платних послуг, пов'язаних з основною діяльністю біржі. Некомерційна господарська діяльність здійснюється з метою задоволення певних суспільних потреб незалежно від прибутковості такої діяльності. Такою є діяльність частини казенних, експериментальних та інших планово-збиткових підприємств, які фінансуються за рахунок держави. На суб'єктів господарювання некомерційної форми діяльності поширюються загальні вимоги щодо регулювання господарської діяльності з урахуванням особливостей її здійснення.

Розглянувши, теоретично-практичну ситуацію правового регулювання господарської діяльності у сфері водних ресурсів в Україні хотілось би розглянути процеси у аналогічних суспільних відносинах у сусідній з нами Російській Федерації, щоб винести з них уроки для нашого матеріально-процесуального законодавства.

Ознайомившись з нормативно-процесуальною базою РФ з досліджуваного питання, можна зауважити, що вона окрім тих видів господарської діяльності, що передбачені чинним українським Водним кодексом та Законом України «Про питну воду і питне водопостачання» передбачає ще й правове регулювання видів господарської діяльності пов'язаних з такими категоріями як: гідро-технічні споруди, транспорт і лісосплав.

Розпад СРСР і ринкові реформи зажадали прийняття найважливішого Федерального закону: від 10 січня 1996 р. № 117-ФЗ «Про безпеку гідротехнічних споруд».

У Законі «Про безпеку гідротехнічних споруд» визначається поняття ГТС (ст. 3 «Основні поняття»). Під ними розуміються «греблі, будівлі гідроелектростанцій, водоскидні, водоспускні і водовипускні споруди, тунелі, канали, насосні станції, судноплавні шлюзи, суднопідіймачі; споруди, призначені для захисту від повеней і руйнувань берегів водосховищ, берегів і дна русел річок; споруди (дамби), огорожувальні сховища рідких відходів промислових і сільськогосподарських організацій; пристроїв від розмиву на каналах, а також інші споруди, призначені для використання водних ресурсів та запобігання шкідливого впливу вод і рідких відходів». Однак дане неповне перерахування відповідних об'єктів не дає класифікацій ГТС за їх призначенням і впливає з нього правовому режиму. Адже вони різноманітні за ступенем впливу на водне середовище і господарському значенню. Закон не позначив відмінностей між спорудами, обслуговуваними одного, або декількох, або навіть безліч користувачів. Крім усього іншого, канали отримують подвійний статус: вони є водними об'єктами (згідно Водного кодексу), але ще і ГТС, згідно Закону, що розглядається. Таким чином, коло водних і водогосподарських об'єктів (гідротехнічних споруд) частково збігається. Якщо ж послідовно враховувати штучний характер водних об'єктів, то має сенс вважати гідротехнічними спорудами ще й водосховища, ставки, копані.

Нам представляється бажаним класифікувати ГТС наступним чином [14, с. 130]: захищають прилеглі площі від шкідливої дії вод (дамби); захищають сам водний об'єкт

(протирозмивні пристрої на каналах); допомагають використовувати води (насосні станції); наповнюють і спорожняються водойми (греблі та ін.); сприяють пересуванню транспорту (суднопідіймачі, шлюзи); споруди багатостороннього (комплексного) призначення. Підкріплений відповідною правовою базою, Закон «Про безпеку гідротехнічних споруд» містить вельми жорстку регламентацію проектування, будівництва, введення в експлуатацію та виведення з експлуатації, самої експлуатації, реконструкції, капітального ремонту, відновлення та консервації ГТС. Ключовий інститут Закону – декларація про безпеку. Цей документ представляється власником або експлуатуючою організацією в наглядовий орган. Затвердження цієї декларації наглядовим органом дозволяє занести ГТС в спеціальний реєстр. Тільки після подібної реєстрації та фінансового забезпечення відповідальності власників або експлуатуючих організацій за наслідки аварій видається ліцензія на експлуатацію ГТС. У разі незгоди господарюючих суб'єктів з приписами органів нагляду проводиться платна державна експертиза, що дає можливість державним наглядовим органам затвердити або не затвердити декларацію, приймати інші експлуатаційні рішення. На жаль, в даний час з причини як внутрішньої недосконалості, так і правового нігілізму застосування названого Закону вельми складно. Тут позначається відсутність необхідних правовстановлюючих документів, а також нечіткості критеріїв ГТС, що підлягають декларуванню. Державний облік об'єктів водного господарства належним чином не ведеться. Немає достовірних і повних відомостей про кількість, технічні характеристики, місці розташування та відомчої належності ГТС. Інвентаризація ГТС проводиться неякісно, що поширюється і на зв'язані з ними землі [15 с. 45-48]. Закон недостатньо позначає різницю у правовому статусі власників, бо такими можуть бути як Російська Федерація, так і її суб'єкти, муніципальні освіти, юридичні та фізичні особи. Як і в меліоративному законі, не передбачається і правовий механізм поділу ГТС за ознакою власності. Про муніципальної власності на ГТС лише згадується, роль муніципалітетів докладно не розглянута. У результаті недостатньої уваги законодавця до цієї проблеми відбулося вже згадане вище вкрай невдалий розподіл ГТС між власниками, що призвело до надмірної децентралізації фонду ГТС. Навпаки, деякі об'єкти не мають федерального значення, але перебувають у власності Федерації.

На практиці розподіл фонду ГТС між власниками призводило до сумнівної з юридичної точки зору приватизації ГТС, що перебувають у складі портового майна (наприклад, портові пірси). В інших випадках має місце також не бездоганна з юридичної точки зору оренда причальних споруд приватними фірмами. При цьому орендарі не виконують свої зобов'язання щодо ремонту орендованого майна, і високий ступінь зносу портових споруд зберігається. Перетворення басейнів найбільших річок в ланцюг водосховищ призвело до порушення цілісності басейнових екосистем, розмиву берегів і русел, переформування річкових і озерних долин. Але негативні наслідки виявляються і в інших формах: замулення ґрунту, тимчасове затоплення колишніх сухих земель, підйом або падіння ґрунтових вод, зміна льодової обстановки, зміна флори і фауни. Багато шкідливі наслідки повинні враховуватися в проектах будівництва ГТС і водосховищ [16, с. 53]. У проекти що розробляються доцільно включати майнові та грошові компенсації землекористувачам, але якщо через них вартість проекту буде вищою, ніж вигода від його реалізації, а негативні наслідки будуть дуже значні, щоб їх назвали побічними, то пропозиція про будівництво ГТС та освіти водойми при ньому буде справедливо відхилено. В основному проекти будівництва передбачали зміну земельних і водних прав причетних осіб лише явочним порядком, не піклуючись про належним оформленні. Це пояснюється відсутністю належних вимог водного законодавства, а також законодавства про капітальне будівництво. Російське право в основному обмежувалося регулюванням питань гідротехнічного перетворення долин річок і озер, а досить гостра проблема зайвої зарегульованості гідрографічної мережі нашої країни залишалася практично без уваги. Вона обійдена увагою і двох розглянутих Законів. Подібна односторонність представляється анахронізмом і заважає нормалізації стану поверхневих і

полуморських вод і пов'язаних з ними земель водного фонду. У колишньому СРСР функціонувала єдина система водного господарства – ЕВХС. Тепер вона поділена між країнами СНД і Балтії. В даний час Російська державний кордон проходить по 1000 транскордонних водних об'єктів, включаючи і штучні. Багато з них тільки недавно стали транскордонними. Гідротехнічне і меліоративне використання цих водоймищ і водотоків, що несе за собою і антропогенний вплив на підстилають землі, абсолютно не розглядається в цих двох Законах. За свідченням фахівців, деякі меліоративні системи Росії мають міждержавне значення. Нам видається, що в умовах СНД необхідно інтенсивне водогосподарське співробітництво між членами Співдружності незалежно від політичних спекуляцій.

Ще однією важливою категорією правового регулювання у сфері водогосподарської діяльності РФ є транспорт і лісосплав.

У короткій за обсягом ст. 47 ВК РФ 2006 містяться відсильні норми на транспортне законодавство. Мова, перш за все, йде про Кодекс внутрішнього водного транспорту РФ 2001 р. і про Кодекс торговельного мореплавства РФ 1999 р. (КТМ). Незважаючи на незначну питому вагу в загальному вантажообігу, відносно дешевий водний транспорт відіграє значну роль в народному господарстві Росії, особливо в економіці віддалених регіонів, де мережа доріг ще не розвинена. Разом з тим водний транспорт – один з найбільш істотних водокористувачів і при цьому забруднювач вод. Наприклад, за рахунок витікання або аварійних розливів нафти і нафтопродуктів, вітрового зносу пилоподібних вантажів з барж-майданчиків, видобутку і перевантаження мінерально-будівельних матеріалів, слива сконденсованих вод відбувається забруднення судноплавних річок, водосховищ та озер [17, с. 42-46]. Крім того, на річкових судах накопичується виробничий і побутове сміття, утворюються значні обсяги господарсько-побутових і фекальних вод. Однак шкідливість водного транспорту не можна перебільшувати. За кордоном внутрішній водний транспорт через свою дешевизну та екологічності знову стає дуже популярним. Більш того, на нього перемикають вантажопотоки з автошляхів. Створено спеціальні програми «Наяди», «Марко Поло» У Росії передбачається комплексна система підтримки в належному стані, використання та охорони водних об'єктів судноплавного призначення. Постановою Уряду РФ від 15 квітня 1996 р. № 464 була затверджена Федеральна цільова програма «Внутрішні водні шляхи Росії» на 1996 - 2000 роки, метою якої є збереження і модернізація мережі внутрішніх водних шляхів, підвищення надійності експлуатації гідротехнічних споруд і безпеки судноплавства. У результаті реалізації комплексу заходів єдина глибоководна система, яка дісталася у спадок від СРСР, була певною мірою відновлена. Збільшення парку повітряних суден (легких літаків, вертольотів, важких дельтапланів та ін.), що належать приватним особам, почастищення аварій з ними обумовлюють наведення порядку у використанні водних об'єктів для зльоту і посадки повітряних суден. У статті 47 нового ВК РФ Уряду Росії якраз дана така можливість. Згідно зі ст. 48 ВК РФ 2006 організації, що здійснюють лісосплав, зобов'язані регулярно проводити очищення водних об'єктів від затонулої деревини. Дуже несприятливий вплив на стан водних об'єктів надає лісосплав, який отримав особливо широке поширення на річках, де судноплавство лімітується габаритами водних шляхів. Під впливом лісосплаву, перш за все молевого, порушується природний стан русел, відбувається засмічення і деколи навіть отруєння водотоків і водойм затопленої деревиною, руйнуються нерестові ділянки, утворюються затори, що перешкоджають пересуванню риб і сприяють замуленню русел та нерестовищ. Тому сплав лісу без суднової тяги на судноплавних шляхах і молевою сплав лісу на водних об'єктах заборонені.

Не менш важливий вплив на визначення кола правового регулювання суспільних відносин у сфері господарської діяльності, пов'язаної з використанням питної води відіграє сучасна кон'юнктура міжнародних економіко-правових відносин та зовнішньоекономічна діяльність України.

Напружена ситуація, пов'язана із запасами водних ресурсів і їх використанням, спостерігається в багатьох регіонах світу і в даний час. Тільки за останні півстоліття в світі відбулося більше 500 суперечок із-за води. Майже чотири десятки країн світу, що географічно відчувають дефіцит води – це країни, розташовані в посушливих зонах. У результаті вони сильно залежать від води, яка поступає ззовні.

Моніторинг військових конфліктів проведений Центром воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України, показує, що в останнє десятиліття брак питної води, як продукту живлення, стає новою причиною складних соціальних хвилювань і конфліктів. Встановлено, що проблема забезпечення населення питною водою назрівала давно унаслідок загострення суперечності між швидким збільшенням споживання (у зв'язку із зростанням населення планети), і зменшенням запасів якісної питної води унаслідок дії негативних екологічних процесів. Вирішення проблеми недостачі водних ресурсів в даний час стає однією з найбільш актуальних і надзвичайно важливих для розгляду не тільки з погляду продовольчої безпеки країн і народів, але і як причина військових конфліктів.

Співвідношення між наявністю ресурсів прісної води і попитом на них досягло критичного значення і у ряді випадків таїть в собі загрозу соціальних хвилювань і військових конфліктів. Ще недавно прісна вода була в надлишку, і її витрати носили неконтрольований характер, а в даний час дефіцит питної води стає глобальним. Він постійно збільшується, що значно ускладнює вирішення питання міждержавних відносин та запобігання військовим конфліктам. Так, наприклад, головним у врегулюванні арабо-ізраїльського конфлікту є зняття окупації з Голанських висот, з яких держава Ізраїль подає для свого населення до 80% питної води. Дане питання має двоєдину мету, по-перше, привернути увагу до проблеми дефіциту питної води як можливої причини військових конфліктів і, по-друге, надати рекомендації щодо запобігання вказаних проблем.

Аналіз відомих публікацій показує, що тема розподілу води в регіонах з обмеженими водними ресурсами займає видне місце в роботах зарубіжних і вітчизняних учених. Сучасні дослідники прийшли до висновку, що збереження наявного фонду прісноводних ресурсів і пошук нових їх джерел – одне з найбільш актуальних завдань в новому столітті, що наступило. З цієї причини багато сучасних учених назвали ХХІ ст. «століттям води», а їх песимістичне крило – століттям «водних воєн». Як писала, американський політолог Сандра Поустель: «Забудьте про нафту. Справедливий розподіл прісної води ставить таку ж вибухову політичну головоломку, як і глобальна зміна клімату» [18, с. 14].

Суть проблеми полягає в тому, що питна вода разом з енергоносіями стає важливим чинником міждержавних відносин, механізмом політичного впливу. Забезпеченість водними ресурсами є однією з неодмінних складових національної безпеки. Інша її складова - проблема продовольчого забезпечення тісно пов'язана з першою. Обидва ці обставини - вода і продовольство практично завжди присутні у внутрішніх і зовнішньополітичних розрахунках країн, оскільки є постійним елементом економіки і способом політичної взаємодії з сусідніми країнами.

Є не відрегульовані питання про використання водних ресурсів між Україною і сусідніми державами. Наприклад, Україна і Молдова до цих пір не підписали угоду про правила сумісного користування ресурсами р. Дністер. З основною водною артерією України – р. Дніпро, справи йдуть дещо краще, і, хоча Росія, Білорусія, Україна підписали конвенцію про раціональне використання ресурсів Дніпра, екологи відзначають, що велика частина її положень поки залишається на паперах [19]. По запасах прісної води на душу населення наша країна знаходиться на передостанньому місці серед країн СНД, випередивши лише Туркменію з її Каракумами. По запасах водних ресурсів з розрахунку на одиницю площі або на одного жителя Україна займає одне з останніх місць серед країн Європи. В Україні, як і в інших країнах СНД, проблема забезпечення населення доброякісною питною водою

залишається невирішеною, а у ряді регіонів набуває кризового характеру. Велика частина населення вимушена користуватися некондиційною, небезпечною для здоров'я питною водою. Тому у ряді областей росте захворюваність, пов'язана з несприятливою якістю питної води.

Література:

1. Водное право Р.Ф. / Учебно-практическое пособие, М.: Юстицинформ, 2007. – 262 с.
2. Основні показники використання вод в Україні за 2009 рік (випуск 27) / Державний комітет України по водному господарству. Управління комплексного використання водних ресурсів. – К: Державний інститут управління та економіки водних ресурсів, 2010. – 68 с.
3. Державна статистична звітність показників водокористування на території Івано-Франківської області за 2009 рік за формою № 2-ТП (водгосп) Дністровського басейнового управління водними ресурсами річок Дністра, Пруту і Сірету
4. Івано-Франківщина. Україна. Світ: статистичний щорічник за 2009 р. – Івано-Франківськ. – 2010. – с. 513
5. Про питну воду та питне водопостачання: закон України від 10 січня 2002 р. № 2918 – III (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16.
6. Про питну воду та питне водопостачання: закон України від 10 січня 2002 р. № 2918 – III (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16.
7. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. № 214/95-ВР (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24.
8. Балюк Г.І. Екологічне право України. Конспект лекції у схемах (Загальна і Особлива частина): Навч. Посібник. – К.: Хрінком Інтер, 2006. – 192 с.
9. Водный кодекс Азербайджанской Республики от 26 декабря 1997 г. [Електронний ресурс] // <http://www.crossna.narod.ru/lows/23/01.htm#u6>.
10. Водный кодекс Республики Беларусь от 15 июля 1998 г. № 191-3.
11. Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 г. № 481 – II - ЗРК [Електронний ресурс] // http://base.zakon.kz/doc/lawyer/?doc_id=1042116
12. Про внесення змін до Водного кодексу України: проект Закону України [Електронний ресурс] // NEW Zminy do zak \ Зміни_ВКУ. htn.
13. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. № 214/95-ВР (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24.
14. Водное право Р.Ф./ Учебно-практическое пособие, М.: Юстицинформ, 2007. – 262 с.
15. Водное право Р.Ф./ Учебно-практическое пособие, М.: Юстицинформ, 2007. – 262 с.
16. Водное право Р.Ф./ Учебно-практическое пособие, М.: Юстицинформ, 2007. – 262 с.
17. Водное право Р.Ф./ Учебно-практическое пособие, М.: Юстицинформ, 2007. – 262 с.
18. Александров И.К. XXI век: гидроресурсы и военные конфликты / Александров И.К. // Зарубежное военное обозрение. – 1998. – № 9.
19. Каптан А.М. Водні війни / Каптан А.М. // Кореспондент. – 2003. – № 13.

ЗЕМЕЛЬНІ АУКЦІОНИ В УКРАЇНІ – ОДНА ІЗ ФОРМ РИНКУ ЗЕМЛІ НЕСІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Митюк А.М.

(студентка 4-курсу ІЕБ НАУ)

Хом'яченко С.І.

(кандидат юридичних наук, доцент кафедри повітряного, космічного та екологічного права ЮІ НАУ)

Анотація. У статті розглянуто правові засади здійснення земельних аукціонів як однієї із форм ринку землі несільськогосподарського призначення.

Можливість набуття земельних ділянок на торгах із земель, що знаходяться в державній та комунальній власності (укладення договорів, об'єктом яких є земельна ділянка) в Україні, можна по праву вважати результатом земельної реформи 90-х років ХХ століття. Земельний кодекс України закріпив не суперечні Цивільному кодексу норми, що регулюють майнові відносини, предметом яких є земля. Введення землі в цивільно-правовий обіг зумовило зародження інституту земельних аукціонів. В останні роки активно провадяться аукціони з продажу природних ресурсів, ліцензій на здійснення деяких видів діяльності. Тому виникає необхідність чіткого визначення поняття земельного аукціону, принципів його правового регулювання, переваг, недоліків, проблем.

Поняття земельного аукціону

Незважаючи на тисячолітню історію розвитку уявлень про аукціони, дотепер відсутнє єдине загальновизнане визначення цієї категорії.

Поняття земельних торгів, зокрема аукціонів, стало предметом дослідження таких вітчизняних науковців, як: Гуревського В.К., Семчика В.І., Погрібного О.О., Титової Н.І., Кулинич П.Ф., Носіка В.В., Каракаша І.І., Кучеренко М.І., Федоровича В.В., Мунтяна В.Л., Шевченко Я.М., Шульги М.В. та ін.

Законодавство не дає визначення поняття земельного аукціону. У літературі пропонується його визначення на підставі аналізу норм Земельного кодексу України (далі – ЗКУ). Так, на думку В.В. Носіка, земельний аукціон – це врегульований нормами ЗКУ та іншими законодавчими, а також локальними нормативно-правовими актами конкурентний продаж земельних ділянок, під час якого право власності на конкретну ділянку набуває той учасник, який запропонував найбільшу ціну за цю ділянку згідно з її цільовим призначенням [1].

А.П. Шеремет вважає, що земельний аукціон (ліцитація) – спосіб продажу землі, за якого покупцем стає особа, яка запропонувала найвищу ціну [2].

М.С. Алябишев пропонує розуміти під аукціоном заснований на конкуренції спосіб придбання права на укладення договору тим з учасників торгів, який запропонує більшу ціну, ніж інші учасники [3, 3].

П.Ф. Кулинич зазначає, що земельний аукціон – це різновид публічних земельних торгів, на підставі яких право власності на виставлену на аукціон земельну ділянку набуває той учасник земельних торгів, який запропонує найбільш високу ціну [4, 342].

Проект ЗУ «Про ринок земель» 2143-1 від 03.04.2008 пропонує таке визначення поняття аукціону: земельний аукціон – форма проведення земельних торгів, за якої земля продається тому потенційному покупцеві, що запропонував найвищу ціну [5].

На нашу думку, земельний аукціон – це спосіб виявлення продавцем покупця, якому він продає земельну ділянку за найвищою ціною.

Історія зародження земельних аукціонів

Перші аукціони, за Геродотом, існували вже в 5 ст. до н.е. у Вавилоні. Вони полягали у тому, що жінки шлюбного віку продавалися на умовах, щоб з ними побралися. У Давньому Римі аукціони провадилися в *atrium auctionarium*, де перед торгами виставлялися товари. Торгівля організовувалася такими чотирма представниками: *dominus* – продавець; *agretarius* – наглядач аукціону; *praeso* – ведучий торгів; *emptor* – покупець.

Про майбутні аукціони повідомлялося в оголошеннях *praeso* та у письмових об'явах *proscriptio*. *Praeso*, як ведучий аукціону, виставляв на продаж лоти, стимулював та об'являв торги, а також, врешті-решт, стукав молотком, оголошуючи покупця, що назвав найвищу ціну. Сам процес аукціону радше супроводжувався кивками чи підморгуваннями, замість привселюдного викрикування.

Першим земельним аукціоном можна назвати аукціон 193 року, коли на продаж Преторіанською гвардією була виставлена... ціла Римська імперія! [6]. Після вбивства імператора Претінакса командувач гвардії оголосив, що корона належатиме тому римлянинові, який внесе найбільшу суму за імперію. Аукціон виграв Дідіус Юліан, запропонувавши кожному гвардійцеві по 6 250 драхм, і гвардія проголосила його імператором.

Таким чином, аукціони мають тисячолітню історію і наразі набули широкого використання у більшості країн світу. За радянських часів їх поширення в Україні було досить обмежене як наслідок панування адміністративно-командної економіки і властивого їй обмеження розподільчими засобами сфери товарно-грошових відносин. Після здобуття незалежності України та розвитку ринкової економіки аукціонна діяльність набула широкого розповсюдження в різних сферах [3, 1].

Перший земельний аукціон в Україні відбувся в Харкові 21 січня 1994 року. Цей аукціон розпочав епоху вільного і відкритого продажу землі в Україні, але йшлося про реалізацію права на довгострокову оренду земельних ділянок з об'єктами незавершеного будівництва, а не про продаж.

У Києві земельні торги провадяться з липня 2003 року. У 2004 році в Києві відбулися три земельні аукціони, на яких було продано три ділянки землі загальною вартістю 2,4 млн. грн., що в 4,2 раза менше, ніж 2003 року, коли було продано три ділянки на суму 10,3 млн. грн. [7].

Земельні торги стали провадитися повсюдно. Однак бракувало єдиних загальнодержавних правил їх проведення. Місцеві держадміністрації й органи місцевого самоврядування – розпорядники земельних ділянок комунальної і державної власності – готували й затверджували автономні правила проведення земельних торгів.

У 2008 р. питання проведення земельних аукціонів набуло актуальності, оскільки законодавство України зазнало значних змін у питаннях продажу й передачі в оренду земельних ділянок, які перебувають в комунальній і державній власності [8]. І навіть найзатятіші владні скептики переконалися в перевагах продажу земельних ділянок на відкритому аукціоні. По-перше, це вагоме поповнення місцевого бюджету. По-друге, з інвестором, котрий публічно купує об'єкт та справно сплачує податки, працювати надійніше.

Земельні аукціони в розвитку земельного ринку

Ринок землі – специфічне явище, виникнення якого пов'язане з реалізацією земельної реформи. Здійснення земельної реформи змінило сутність і характер земельних правовідносин в Україні та призвело до появи саме цього нового інституту земельного права.

Н.А. Сиродоев вказує, що ринок землі, як і ринки інших товарів, є сферою торгівлі, де панують попит і пропозиція [9, 42].

Ринок землі безпосередньо пов'язаний з обігом земельних ділянок. На думку П. Ф. Кулиничя, під обігом земельних ділянок слід розуміти перехід від однієї особи до іншої правомірності розпорядження (у складі права власності) або права володіння земельною ділянкою. Термін «обіг земельної ділянки» є юридичною категорією (юридичною

абстракцією), якою позначається сукупність врегульованих правом суспільних відносин, у рамках яких відбувається перехід прав на земельні ділянки від однієї особи до іншої [4, С. 330].

Потрібно зазначити, що ринковий обіг земельних ділянок відбувається на основі двох видів цивільних правочинів – договорів купівлі-продажу та оренди земельних ділянок [10].

Визначальне місце у системі ринку землі посідає земельний аукціон, що є одним з основних чинників розвитку ринку землі, як оптимальний ринковий засіб для укладення договорів купівлі-продажу земельних ділянок на конкурентних засадах.

Продаж земельних ділянок на земельних аукціонах (у тому числі і іноземним інвесторам), має низку переваг і дає змогу:

- забезпечити законність і відкритість земельного ринку;
- зекономити час і кошти;
- акумулювати кошти для інвестування в економіку й сільське господарство;
- збільшити надходження до місцевих бюджетів;
- забезпечити населення необхідною кількістю робочих місць;
- стати на один рівень із країнами ЄС.

Невирішеним питанням у сфері розвитку ринку земель є відсутність закону, який би регламентував земельні відносини й остаточно затвердив статус товару на землю, сприяв формуванню і розвитку вільного і прозорого ринку землі в Україні, запровадженню конкурентного продажу земельних ділянок.

Правові засади здійснення земельних аукціонів

З метою визначення правової природи земельних аукціонів необхідно зазначити, що чинним законодавством України у сфері регулювання земельних відносин передбачено декілька правових можливостей для набуття права власності на земельну ділянку. Щодо земельних ділянок, які знаходяться у приватній власності, громадян чи юридичних осіб, то достатньо укласти з власником земельної ділянки один із цивільно-правових договорів, відповідно до якого право власності переходить на конкретну земельну ділянку (купівля-продаж, обмін, дарування). Щодо земель державної і комунальної власності, процедура набуття права власності на земельні ділянки достатньо складніша.

За загальним правилом усі земельні ділянки державної і комунальної власності повинні відчужуватися на конкурентних засадах.

Термін «конкурентні засади» означає можливість проведення як аукціону так і конкурсу. Аукціон відрізняється від конкурсу тим, що переможцем аукціону стає особа, яка запропонувала максимальну грошову суму за виставлену на продаж земельну ділянку, водночас, переможцем конкурсу є особа, що запропонує найбільш вигідні умови ефективного використання земельної ділянки відповідно до умов конкурсу.

Одним із перших нормативних актів, який передбачав продаж земельних ділянок на конкурентних засадах (першою чергою, шляхом проведення земельних аукціонів), є Указ Президента України «Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності» від 12 липня 1995 року № 608/95 [11].

Положення Указу Президента України ввійшли до Нового Земельного кодексу. Чинний Земельний кодекс України є основним актом у структурі земельного законодавства, що регулює питання проведення земельних аукціонів. Однак його текст містить десятки відсилочних формулювань: «визначається законом», в «порядку, встановленому законом»... Зокрема, частиною 5 статті 137 ЗКУ регламентується, що земельні торги провадяться в порядку, встановленому законом. На жаль, Закони «Про ринок земель» та «Про земельні торги та аукціонну діяльність на ринку земель» і сьогодні існують як проекти.

У Цивільному кодексі України міститься лише згадування про можливість укладення договорів на аукціонах (ст. 650 і ч. 4 ст. 656). Так само, лише в загальних рисах, торкаються аукціонів положення й деяких інших законів. У зв'язку з цим, аукціонна діяльність

регулюється численними нормативними актами, що закріплюють різні організаційно-правові механізми проведення аукціонів та містять різний понятійний апарат [3, 1].

Відповідно до пункту 3 статті 137 ЗКУ на проведення земельних аукціонів має право організація, яка має відповідну ліцензію. Відповідно до офіційної інформації, отриманої від Держкомзему України, ним не було видано жодної ліцензії на право проведення земельних аукціонів, оскільки Міністерство юстиції відмовило в реєстрації наказу, яким затверджувалися ліцензійні умови здійснення господарської діяльності щодо проведення земельних торгів [8].

Органи прокуратури можуть оспорити проведення будь-яких земельних аукціонів, посилаючись на відсутність ліцензії в особи, яка провадила аукціон, а також відсутність законодавчого закріплення порядку проведення аукціону.

Нині аукціони в регіонах провадяться на підставі порядку й рішень, розроблених місцевими радами.

Суб'єкти та об'єкти земельного аукціону

Відповідно до пункту 2 статті 135 ЗКУ у земельних аукціонах мають право брати участь громадяни та юридичні особи, які сплатили реєстраційний та гарантійний внески і можуть бути покупцями згідно з законодавством України.

Продажу на конкурентних засадах (ст. 134 ЗКУ) підлягають земельні ділянки державної або комунальної власності, призначені для суб'єктів підприємницької діяльності під забудову.

ЗКУ визначає, що учасниками земельних аукціонів є:

1) Організатори: орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, уповноважений здійснювати відчуження земельної ділянки, призначеної для продажу під забудову, або державний виконавець відповідно до рішення суду, державний орган приватизації при продажу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації (ч. 3 ст. 137 ЗКУ).

2) Виконавці: проведення земельних торгів здійснює юридична особа, яка має дозвіл (ліцензію) на проведення земельних торгів, на підставі договору з відповідним органом державної влади чи органом місцевого самоврядування (ч. 3 ст. 137 ЗКУ).

3) Покупці: у земельних торгах можуть брати участь громадяни і юридичні особи, які сплатили реєстраційний та гарантійний внески і можуть бути покупцями відповідно до законодавства України (ч. 2 ст. 135 ЗКУ) [12].

Натомість, проект Закону України «Про ринок земель» № 2143-1 від 03.04.2008 р., внесений народними депутатами України П. Сулковським, В. Бевзенком, Є. Сігалом, С. Терещуком, Р. Ткачем, М. Тимошенком пропонує такий склад суб'єктів та об'єктів ринку земель:

«Стаття 5. Суб'єкти ринку земель

Суб'єктами ринку земель є: фізичні та юридичні особи України; територіальні громади в особі відповідних органів місцевого самоврядування; держава в особі відповідних органів державної влади; особи, які здійснюють примусову реалізацію земельних ділянок відповідно до закону; іноземні громадяни та особи без громадянства; іноземні юридичні особи; іноземні держави»[5].

На нашу думку, у зазначеній статті варто більш точно визначити коло суб'єктів ринку землі. Зокрема, вилучити формулювання «іноземні юридичні особи» і додати: «юридичні особи, утворені за законодавством іншим, ніж законодавство України; підприємства з іноземними інвестиціями; іноземні підприємства».

У названому проекті Закону передбачаються і об'єкти ринку земель, зокрема: «Стаття 6. Об'єкти ринку земель

Об'єктами ринку земель є: земельні ділянки, що перебувають у державній, комунальній та приватній власності; частки у праві спільної власності на земельні ділянки; земельні ділянки, конфісковані за рішенням суду; право на оренду земельної ділянки»[5].

Згадану статтю, на нашу думку, доцільно узгодити доповнити, пунктами в такій редакції: «земельні частки (паї); право на користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб; право користування чужою земельною ділянкою, наданою для забудови; об'єкт іпотеки або застави».

Проблеми та недоліки земельних аукціонів

Аукціони земель мають низку недоліків, зокрема, це:

- 1) відсутність законодавчого забезпечення проведення торгів;
- 2) аукціонний продаж віддає перевагу претендентові із найбільшим капіталом, з яким малі та середні підприємці не зможуть конкурувати у боротьбі за землю;
- 3) аукціон або конкурс не можуть відбутися за відсутності конкуренції;
- 4) аукціон потребує проведення підготовчої роботи (виготовлення технічного паспорта ділянки, оцінка ділянки), тобто місцева рада заздалегідь повинна передбачити ці витрати в місцевому бюджеті [13].

До проблем земельних аукціонів нині відносяться:

- відсутність фахівців і необхідного досвіду;
- проведення публічних торгів – вартісна і ретельна процедура;
- у 99% випадків вільна земельна ділянка, яка виноситься на аукціон, не має потрібної документації (не підготовлено технічну документацію);
- недостатнє інформаційне забезпечення експертної грошової оцінки земельних ділянок. Незначний доступ оцінювачів до ринкової інформації, що знижує надійність інформації, потребує додаткових витрат для її збору та перевірки [14];
- необхідність створення єдиної бази даних, в якій міститиметься інформація про наявність земельної ділянки в тому чи іншому населеному пункті або покупця, який виявляє бажання купити земельну ділянку у відповідній місцевості;
- практично не здійснено розмежування земель державної та комунальної власності;
- необхідність створення інформаційно-кадастрової системи на противагу державній системі земельного кадастру, яка наразі застаріла [15].

Отже, держава визнала землю товаром і визначила ринковий механізм реалізації землі. Водночас, немає єдиної нормативно-правової бази проведення земельних аукціонів. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2010 р. № 805 було затверджено порядок продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення на земельних торгах лише на 2010 рік [16]. Такий нормативно-правовий документ є тимчасовим і не впливає на стабільність земельних відносин у наведеній сфері.

Тому, на нашу думку, першою чергою необхідно терміново прийняти ЗУ «Про ринок земель». Слід встановити таку процедуру проведення земельних аукціонів, щоб покупці мали змогу вибору ділянки, яку хотіли б придбати на конкурентних засадах. Також необхідно провести розмежування земель державної та комунальної власності, підготувати технічну документацію на ці ділянки. Це все дасть змогу на законодавчому рівні визначити порядок проведення земельних аукціонів.

Література:

1. Земельне право України : підручник / [О. О. Погрібний, І. І. Каракаш] ; за ред. О.О. Погрібного, І.І. Каракаша – К. : Істина, 2003. – 448 с.
2. Шеремет А.П. Земельне право України: навчальний посібник / А.П. Шеремет. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 607 с.
3. Алябишев М.С. Особливості укладення договорів на аукціоні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право

і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / М.С. Алябишев. – Київ 2009. – 18 с.

4. Семчик В.І. Земельне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, М.В. Шульга. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – 328 с.

5. Проект Закону України «Про ринок земель», номер, дата реєстрації: 2143-1 від 03.04.2008 Вноситься народними депутатами України П. Сулковським, В. Бевзенком, Є. Сігалом, С. Терещуком, Р. Ткачом, М. Тимошенком [Електронний ресурс] : офіційний ВЕБ-САЙТ ВРУ. – Режим доступу до Інтернет-сторінки: <http://gska2rada.gov.ua>

6. Cassady, Ralph (Jr.), «Auctions and Auctioneering», Reading, Univ. California Press, Ont. 1979

7. Руденко-Мініх І. Земельні аукціони: у кожній області свої правила [Електронний ресурс] / Ігор Руденко-Мініх // Дзеркало тижня. – 2006. – № 30 (609). – Режим доступу до Інтернет-сторінки: <http://www.dt.ua/newspaper/articles/47479>

8. Титикало Р. Про проведення земельних аукціонів [Електронний ресурс] / Роман Титикало // Правовий тиждень. – 2008. – №43 (116) – Режим доступу до Інтернет-сторінки: <http://www.legalweekly.com.ua/info2authors/>

9. Сыродоев Н.А. Правовое регулирование оборота земельных участков // Государство и право. – 1999. – № 9. – С. 42-46.

10. Хом'яченко С.І. Поняття та види обігу земельних ділянок // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 2. – С.

11. .Указ Президента України від 12 липня 1995 року «Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності»: офіційний ВЕБ-САЙТ ВРУ. – Режим доступу до Інтернет-сторінки: <http://zakon1.rada.gov.ua>

12. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року [Електронний ресурс] : офіційний ВЕБ-САЙТ ВРУ. – Режим доступу до Інтернет-сторінки: <http://zakon1.rada.gov.ua>

13. Федорченко М. Актуальні проблеми управління земельними ресурсами міст України [Електронний ресурс] : посібник для депутатів місцевих рад / М. Федорченко ; під ред. М.С. Федорченка і О.В. Янова. – К.: ІРЦ Реформування земельних відносин в Україні, 2004. – 60 с. (формат ПДФ). – Режим доступу до Інтернет-сторінки: <http://www.myland.org.ua/index.php>

14. Соловцова О. Продаж земель державної та комунальної власності у містах: інформаційне забезпечення та його вплив на результати аукціону // Землевпорядний вісник: науково-виробничий журнал. – 2010. – № 4. – С. 28-30

15. Школяр Л. Ринок земель планується зробити загальнодоступним і відкритим [Електронний ресурс] / Леся Школяр // Юридична газета. – 2008. – №22 (157) – Режим доступу до Інтернет-сторінки: <http://www.yur-gazeta.com/>

16. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2010 р. N 805 «Про затвердження «Порядку продажу у 2010 році земельних ділянок несільськогосподарського призначення на земельних торгах» : офіційний ВЕБ-САЙТ ВРУ. – Режим доступу до Інтернет-сторінки: <http://zakon1.rada.gov.ua>

ПЕРСПЕКТИВА ЕЛЕКТРОННОЇ ПОДАТКОВОЇ ЗВІТНОСТІ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ **Новицький А.М.**

(к.ю.н., с.н.с., начальник відділу дослідження проблем протидії податковим правопорушенням НДЦ з проблем оподаткування Національного університету ДПС України)

Анотація: В статті розглядаються переваги електронної подачі та обробки податкової звітності, визначаються перспективні напрямки удосконалення цього напрямку діяльності ДПС України.

Ключові слова: адміністрування податків, інформатизація, електронна податкова звітність, електронний документообіг.

Світова практика адміністрування податків визначає як один із перспективних напрямків удосконалення - зниження вартості адміністрування самих податків. В Україні є досить багато прикладів, коли затрати на адміністрування тих чи інших податків дорівнюють або навіть перевищують самі надходження від них до бюджетів. Тобто, існує протиріччя, подолати яке можна лише з ліквідацією самих податків. Це є один із напрямків реформування податкової системи, запропонованої розробниками проекту Податкового кодексу України.

Проте, не всі податки, які досить дорогі в адмініструванні, можна ліквідувати. Саме тому необхідно віднайти способи мінімізації затрат з їх адміністрування. Одним із перспективних напрямків підвищення якості та зменшення вартості адміністрування податків в Україні є запровадження електронної системи податкової звітності. Вивчення практики впровадження окремих компонентів електронної податкової звітності показує, що запровадження системи електронного документообігу має ряд переваг як для платників податків, так і для податкових органів. Запровадження системи електронної податкової звітності дозволяє зменшити вартість адміністрування, мінімізувати контакт платника податків та податківця, підвищити якість податкових звітних документів, уникнути непорозумінь у рукописних документах тощо.

Системи електронної звітності є дієвим механізмом підвищення якості та ефективності праці співробітників податкової служби. Обробити та узагальнити електронну звітність набагато простіше та швидше, ніж її паперові аналоги. Цілі відділи працівників податкової служби займаються механічним перенесенням даних податкової звітності із паперових носіїв до електронних баз даних.

Запровадження електронної системи податкової звітності дає можливість значно уніфікувати та автоматизувати цю роботу, крім того, це дасть можливість уникнути помилок при перенесенні даних із паперових носіїв до електронних баз даних податкової служби. Крім того значно зменшиться час на обробку даних податкових звітів - в автоматичному режимі перевіряються помилки в заповненні, в арифметичних підрахунках тощо.

Для платників податків впровадження системи електронної податкової звітності також є ефективним моментом удосконалення співпраці з контролюючим органом. Навіть елементарна перевірка арифметичних помилок в заповненні декларації проводиться в автоматичному режимі, крім того, програма не прийме до обробки не повністю заповнені звітні документи, що є одним із елементів самоперевірки платника податків.

Всі перераховані елементи значно підвищують ефективність роботи податкових органів на етапі первинного прийому та обробки податкової звітності, запровадження електронної системи зменшує час такої роботи, підвищує ефективність, дає можливість уникнути простих арифметичних, орфографічних помилок, помилок через неуважність тощо. Перераховані вище переваги є суттєвим елементом у покращенні та налагодженні партнерських відносин між платниками та податковими органами, тому, що значно зменшуються конфліктні ситуації пов'язані із неприйняттям податкової звітності через помилки, неточності в заповненні, неповному заповненні всіх граф тощо. Зменшується соціальна напруга в частині швидкості обробки даних, не потрібно платникам простоювати в чергах, щоб подати податкову звітність особисто на паперовому носії, а у випадках, якщо будуть виявлені неточності в заповненні, то таку звітність, в кращому випадку, не приймуть, а в іншому - це може стати причиною притягнення до адміністративної та фінансової відповідальності платника податків. О. Хобич відзначає, що облік і контроль податкових надходжень великою мірою залежить від оперативності опрацювання значної кількості, насамперед, звітної інформації, що надходить від платників податків. Одним із

шляхів вирішення цього питання є прийняття звітності засобами електронної пошти та іншими видами телекомунікаційного зв'язку [6].

Проте, як зазначають науковці, поряд із перевагами введення електронної системи звітності існують і недоліки, що негативно впливають на її ефективність [1].

Проаналізувавши основні перепони до ефективного та широкого запровадження системи електронної звітності можна назвати наступні чинники:

- недостатньо сформована правова база щодо регулювання відносин в системі електронного документообігу пов'язаного із подачею та прийняттям електронної податкової звітності;

- досить низька інформаційна обізнаність платників податків щодо ефективності електронної подачі податкової звітності;

- висока вартість обслуговування електронного цифрового підпису платника податків;

- досить низька інформаційна культура платників податків (невміння працювати з спеціальними інформаційними базами даних, програмним забезпеченням для формування електронної податкової звітності);

- недостатня довіра до новітніх інформаційних технологій в частині своєчасності подачі електронної податкової звітності, побоювання щодо зовнішнього втручання в електронні файли, несвоєчасності доставки їх до податкових органів, доставки із викривленням даних, неприйняття податковим органом електронних файлів тощо.

Світовий досвід запровадження електронної податкової звітності показує всі переваги та ефективність даного виду удосконалення адміністрування податків та підвищення ефективності роботи всієї податкової системи. Кожна держава по своєму вирішує питання щодо запровадження елементів електронної звітності. Так, у Франції була встановлена спеціальна пільга — чітко визначена сума, на яку зменшується податкове зобов'язання платника податків за умови подання податкової звітності в електронному форматі. Економічно було обґрунтовано, що запровадження такої пільги більш економічно вигідно для бюджету, адже зменшуються затрати на адміністрування податків, на обробку паперових податкових декларацій. Вперше подання електронної звітності було запроваджено в азійських державах через законодавче закріплення положення про обов'язковість подачі податкової звітності в електронному вигляді. Не залишилась осторонь цих процесів і Україна. Дана норма вже знайшла відображення і в національному податковому законодавстві.

В Україні започатковано прийняття електронної податкової звітності було в 2007 році з прийняттям відповідного Наказу ДПА України, яким було затверджено Інструкцію щодо підготовки і подання податкових документів засобами телекомунікаційного зв'язку [2]. Проте, в зв'язку з рядом неузгоджених позицій, які були в даній Інструкції, та обмеженості дії, цей наказ був скасований.

10 квітня 2008 року був підписаний наступний наказ ДПА України «Про подання електронної податкової звітності» [3]. Даним наказом була затверджена Інструкція з підготовки і подання податкових документів в електронному вигляді засобами телекомунікаційного зв'язку. Даною Інструкцією визначено основні терміни, які застосовуються в інформаційних відносинах, пов'язаних із поданням податкової звітності в електронному вигляді, визначено порядок формування та подачі такої звітності, передбачено права та зобов'язання платників податків та органів податкової служби. Визначено загальні принципи організації інформаційного обміну під час подання платниками податків податкової звітності до органів державної податкової служби України в електронній формі із використанням електронного цифрового підпису.

Розробка принципів інформатизації подачі податкової звітності визначила комплексний підхід до запровадження складної системи електронної звітності. Створена

система подання податкових документів у електронному вигляді, яка визначена сукупність організаційних, правових заходів та програмних, програмно-апаратних, телекомунікаційних засобів, що забезпечують подання податкових документів в електронному вигляді до органів ДПС [3].

Процедура підготовки та подання електронної податкової звітності потребує початкових знань та володіння засобами телекомунікаційного зв'язку, порядку формування електронних документів, наявності певних спеціальних програм, цифрових електронних підписів тощо. Передбачено, що платник податків здійснює формування та подання податкових документів в електронному вигляді відповідно до законодавства із застосуванням спеціалізованого програмного забезпечення формування податкових документів, засобу криптографічного захисту інформації, який є програмним, апаратно-програмним, апаратним або іншим засобом, призначений для криптографічного захисту інформації, у тому числі накладання та перевірки електронного цифрового підпису, який має сертифікат відповідності або позитивний експертний висновок за результатами державної експертизи у сфері криптографічного захисту інформації.

Юридичні особливості взаємовідносин між платником податків та відповідним органом податкової служби врегульовуються на договірних засадах. Платник податків повинен підписати відповідний типовий договір з державним податковим органом про використання певного програмного забезпечення, яке безкоштовно надається податковою службою. В договорі виписуються порядок врегулювання спірних питань щодо надання, приймання обробки електронної податкової звітності, порядок оскарження, визнання, повідомлення про отримання та інші аспекти електронних податкових правовідносин. Наказ ДПА України про подання електронної податкової звітності, договір про визнання електронних документів підготовлені відповідно до Законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронний цифровий підпис». Дані документи є фактичною правовою базою платника податків та податкового органу щодо врегулювання відносин в сфері електронної податкової звітності. Відповідно, вся податкова звітність підготовлена та подана в електронному вигляді, при наявності обов'язкових реквізитів, засвідчена електронним цифровим підписом платника податків, подані згідно із законодавством є оригіналами, мають юридичну силу, повинні зберігатися та можуть використовуватися під час судового або досудового вирішення спорів.

Окрім правового забезпечення таких правовідносин платник податків повинен мати технічне оснащення та програмне забезпечення. В Інструкції визначено, що для подання податкових документів до органів ДПС в електронному вигляді платник податків повинен мати:

- спеціалізоване програмне забезпечення для формування податкових документів в електронному вигляді у затвердженому форматі (стандарті);
- доступ до мережі Інтернет та можливість відправлення/ приймання електронних повідомлень по електронній пошті;
- засіб криптографічного захисту інформації (сумісний за форматами даних із засобами криптографічного захисту інформації, що використовуються в органах ДПС);
- чинні посилені сертифікати відкритих ключів, сформованих акредитованим центром сертифікації ключів для платника податків та уповноважених посадових осіб платника податків, підписи яких є обов'язковими для податкової звітності у паперовій формі.

Інструкцією з підготовки і подання податкових документів у електронному вигляді засобами телекомунікаційного зв'язку визначено порядок подання податкової звітності в електронній формі. Так, платник податків самостійно формує податкову звітність в електронному вигляді за допомогою наданого програмного забезпечення. Податкова

звітність завіряється електронним цифровим підписом: в електронному вигляді на електронний документ накладаються електронний цифровий підпис посадових осіб платника податків у такому порядку: першим - електронний цифровий підпис головного бухгалтера (бухгалтера), другим - керівника, третім - електронний цифровий підпис, що є аналогом відбитка печатки платника податків. Якщо платник податків є фізичною особою, або у суб'єкта господарювання не визначено головного бухгалтера, то, відповідно накладається два електронних цифрових підписи - платника податків та того, що є аналогом відбитка печатки платника податків. Після чого проводиться шифрування електронного документу засобами програмного забезпечення та направлення його за відповідною електронною адресою податкового органу,

Податковий орган надсилає платнику податків перше підтвердження отримання електронного документу (квитанція про одержання податкового документа в електронному вигляді) а потім, друге (квитанцію про приймання податкового документа в електронному вигляді). Якщо надіслані податкові документи сформовано з помилками, то платнику податків надсилається повідомлення у текстовому форматі про неприйняття податкових документів в електронному вигляді із зазначенням причин.

Подання електронної податкової звітності, при наявному другому підтвердженні податкового органу визнається прийнятим та відповідає аналогу податкової звітності в паперовому варіанті. При подачі електронної звітності паперовий варіант не подається.

В інформаційному листі ДПА України визначено основні переваги подання звітності в електронному вигляді, зокрема :

— економія робочого часу платників податків, а також їхніх коштів на придбання бланків звітних документів (немає необхідності відвідувати податкову інспекцію, купувати бланки звітності);

— звітність, надіслана до податкового органу електронною поштою через мережу Інтернет із застосуванням посилених сертифікатів ключів електронного цифрового підпису, не потребує дублювання на паперових носіях, а також їх зберігання;

— уникнення витрачання часу в чергах до податкового інспектора або «вікна» прийому звітності при поданні звітності, оскільки достатньо її лише сформулювати в електронному вигляді за допомогою спеціальних програм та передати через мережу Інтернет до податкового органу;

— гарантія автоматичної перевірки підготовлених документів на наявність арифметичних помилок та описок;

— суттєве скорочення термінів проведення перевірки щодо правомірності заявлених до відшкодування сум ПДВ та забезпечення своєчасного їх відшкодування платнику податку;

— можливість оперативного оновлення форматів подання документів у електронному вигляді телекомунікаційними каналами зв'язку (у разі зміни форм податкових декларацій, інших документів, які є підставою для нарахування і сплати податків, або при введенні нових форм декларацій платник податків автоматично отримує можливість оновлення версій форматів);

— можливість отримання платником податків інформації щодо стану розрахунків стосовно сплати податків та заборгованості перед бюджетом;

— конфіденційність інформації;

— оперативність обробки отриманої інформації у податковому органі [4].

Наказом ДПА України № 499 від 12 липня 2010 року затверджено Уніфікований формат транспортного повідомлення при інформаційній взаємодії платників податків і податкових органів в електронному вигляді телекомунікаційними каналами зв'язку з використанням електронного цифрового підпису. У відповідності до даного нормативного акту вводиться нова форма подачі електронної податкової звітності, яка не була передбачена в

попередньому наказі. А саме, передбачається два шляхи обміну інформацією між платниками податків і податковими органами в електронному вигляді:

- електронний документ передається безпосередньо до податкового органу на електронному носії інформації (дискета, флеш-накопичувач тощо);
- електронний документ передається до податкового органу телекомунікаційними каналами зв'язку.

Таким чином було врегульовано питання подачі електронної податкової звітності у випадках відсутності мережевого сполучення, тимчасового відключення від Інтернет тощо.

Одним із ефективних елементів розвитку електронної податкової звітності стало запровадження обов'язкового в електронній формі додатку до декларації по податку на додану вартість. Так, відповідно до Звіту про проведену у жовтні 2010 року роботу з впровадження системи приймання та комп'ютерної обробки податкової звітності з податку на додану вартість та розшифровок податкових зобов'язань та податкового кредиту в розрізі контрагентів в електронному вигляді більше 95 % платників податків подало таку звітність в електронному вигляді [5].

Встановлений порядок подачі податкової звітності в електронному вигляді відповідає основним положенням електронного документообігу. Проте, в багатьох випадках чинне податкове законодавство унеможливує здійснення електронного документообігу між платниками податків та податковим органом. В нормативних документах виписана пряма норма поведінки платника податків, встановлені строки які визначаються паперовими журналами реєстрації, особистим прийомом у керівників податкового органу, відмітками, штампами на паперових носіях поштового відділення тощо. Навіть оскарження неприйняття електронної податкової звітності через телекомунікаційні засоби зв'язку не передбачено.

Необхідно відмітити, що договірні відносини між органом податкової служби та платником податків щодо визнання електронних документів, на нашу думку, є неефективним механізмом, який не забезпечує належного правового регулювання відносин в інформаційному середовищі, та не може в достатній мірі встановити гарантії платника податків. Такі відносини повинні бути відповідним чином врегульовані в податковому та інформаційному законодавстві. Навіть положення нового податкового кодексу в своїй редакції не завжди передбачають можливості електронного документообігу між платниками податків та податковими органами. Так, наприклад, положення щодо податкових роз'яснень передбачає виключно письмові та усні форми надання відповідним податковим органом податкових консультацій. Відповідно, електронні форми надання податкових консультацій не передбачені взагалі, що, на нашу думку, є негативним явищем.

Крім можливості подачі електронної податкової звітності нічого не зроблено щодо легалізації первинної бухгалтерської документації в електронному вигляді. В даний час склалась ситуація, коли більшість бухгалтерів застосовують різноманітні програмні комплекси автоматизації бухгалтерського обліку в електронному вигляді. Проте, поряд із електронним бухгалтерським обліком вони зобов'язані дублювати цей же облік в паперовому варіанті.

Розуміючи, що не всі правовідносини між платником податків та податковим органом можуть бути здійсненні в електронному вигляді, ми говоримо про необхідність зменшення паперового документообігу та в перспективі максимального переходу на електронний документообіг, на автоматизацію процесів оподаткування, мінімізацію персональних зустрічей платників з податковими органами, що повинно бути відображено у відповідних нормативно-правових актах.

Література:

1. Електронне оподаткування: сутність та перспективи застосування : [монографія] / Мельник П.В., Новицький А.М., Долгий О.А., Ріппа С.П. та ін.; за заг. ред. П.В. Мельника. - Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2010. -332с.
2. Про подання електронної податкової звітності // [Електронний ресурс] : [Наказ Голови ДПА України № 587: офіц. текст: за станом на від 17 жовтня 2007 року]. Інформаційно-аналітичний центр «ЛІГА» www.liga.com.ua
3. Про подання електронної податкової звітності // [Електронний ресурс] : [Наказ Голови ДПА України № 233: офіц. текст: за станом на від 10 квітня 2008 року]. Інформаційно-аналітичний центр «ЛІГА» www.liga.com.ua
4. Щодо переваг подання податкової звітності в електронному вигляді // [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ДПА України http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=236038&cat_id=4566
5. Звіт про проведену у жовтні 2010 року роботу з впровадження системи приймання та комп'ютерної обробки податкової звітності з ПДВ вартість та розшифровок податкових зобов'язань та податкового кредиту в розрізі контрагентів в електронному вигляді // [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ДПА України http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=117759&cat_id=117758
6. Хобич О. Правові засади впровадження електронної звітності // Вісник податкової служби України № 17 травень 2009.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОРЯДКУ РОЗГЛЯДУ ПРОЕКТУ БЮДЖЕТУ В УКРАЇНІ ТА У КРАЇНАХ ІЗ РОЗВИНЕНОЮ ЕКОНОМІКОЮ (порівняльний аналіз)

Теремцова Н.В.

(кандидат юридичних наук, асистент кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка)

Анотація. У статті розглядається актуальне питання щодо правових засад порядку розгляду проекту бюджету в Україні, що становлять одну із стадій бюджетного процесу. Дається порівняльний аналіз порядку розгляду проекту бюджету на прикладі зарубіжних країн із розвинутою економікою.

Ключові слова: бюджет, бюджетний процес, макропоказники, дефіцит бюджету, доходи, видатки.

Аннотация. В статье рассматривается актуальный вопрос правовых основ порядка рассмотрения проекта бюджета Украины, что составляют одну из стадий бюджетного процесса. Дается сравнительный анализ порядка рассмотрения проекта бюджета на примере зарубежных стран с развитой экономикой.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный процесс, макропоказатели, дефицит бюджета, доходы, расходы.

Summary. In the article the actual question of legal frameworks order consideration of budget statement in Ukraine is considered, that make one of stages budgetary process. The comparative analysis the order of consideration budget statement on the example foreign countries with the developed economy is given.

Key words: budget, budgetary process, macroindexes, deficit of budget, profits, charges.

Своєрідність українського бюджетного процесу полягає у тому, що на стадії розгляду проекту бюджету беруть участь два суб'єкти - представники виконавчої та законодавчої гілок влади, тобто починається ця стадія із розгляду проекту бюджету органами виконавчої влади (Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим,

місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами селищних, сільських та міських рад), і тільки після всього подається на обговорення до органу законодавчої влади (Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, відповідні ради).

Таким чином, можна виділити два основних етапи на стадії розгляду, з яких складається розгляд проекту бюджету:

1. Розгляд проекту бюджету центральними та місцевими органами виконавчої влади;

2. Розгляд проекту органом законодавчої влади та радами на місцях. Кабінет Міністрів на своєму засіданні розглядає проект Державного бюджету [3], Уряд Автономної Республіки Крим – проект бюджету Автономної Республіки Крим та виконавчі органи місцевого самоврядування – проекти відповідних місцевих бюджетів [3]. Ці органи виконавчої влади розглядають проекти бюджетів із метою, щоб від свого імені подати його на розгляд та затвердження органам державної влади та місцевого самоврядування.

Згідно з Конституцією України Кабінет Міністрів України подає проект Державного бюджету на розгляд Верховної Ради України до 15 вересня (тобто за 3 місяці до затвердження), хоча за Законом «Про Бюджетну Систему України» повноваження розглядати проект бюджету і подавати його до вищого органу законодавчої влади належало Президенту України [4].

Наприклад, у Франції проект бюджету подається на розгляд бюджетній парламентській комісії у жовтні (до першого вівторка), у Сполучених Штатах Америки - не пізніше першого понеділка лютого, Німеччині – у серпні, Великій Британії – наприкінці листопада [10].

Разом із проектом Закону про Державний бюджет України подаються додатки до нього у вигляді окремих розрахунків та обґрунтувань, рекомендацій розроблених Міністерством фінансів України [6].

Одним із них є пояснювальна записка, що готується на основі матеріалів, підготовлених у ході складання проекту бюджету фінансовими органами та містить коротку характеристику макроекономічної ситуації та стану виконання бюджету року, що передувє плановому; основні напрями бюджетної та податкової політики Уряду на плановий рік; аналіз основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий рік, на підставі яких було підготовлено проект бюджету; стислі пояснення до основних статей доходів та видатків Державного бюджету на плановий рік, а також взаємовідносин Державного бюджету з бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва, Севастополя; інформацію про умови зовнішніх позик; та у разі відхилення показників проекту від вимог бюджетної резолюції обґрунтування причин цих відхилень. Ця записка також має додаток у вигляді проекту зведеного бюджету України на плановий рік із зазначенням його структури (у відсотках до валового внутрішнього продукту та загальної суми доходів та видатків); розрахункових показників щодо обсягів бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, які враховано у проекті зведеного бюджету України; та проекту розподілу видатків і доходів між Державним бюджетом та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

Іншим додатком є розрахунки та обґрунтування всіх показників доходів і видатків Державного бюджету України, які мають відповідати певним вимогам. У розрахунках до видатків має бути посилання на законодавчий або нормативний акт, яким передбачено фінансування цих видатків за рахунок Державного бюджету; відображено вихідну базу для розрахунку видатків (за попередній рік або ряд років); передбачено їх розподіл між Державним бюджетом і бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Результати розрахунків у грошових одиницях мають впливати з обсягу натуральних показників та норм чи нормативів витрат на розрахункову натуральну

одиницю. На випадок, коли обсяг видатків на певну програму вже розраховано і затверджено іншим законодавчим або нормативним актом, необхідно зазначити цей документ та суму фінансування.

Також до проекту Закону додається багато інформаційного матеріалу серед якого слід зазначити: перелік податків і зборів, інших обов'язкових платежів, їхні ставки і пільги; зведені дані по видатках Державного бюджету (по бюджетній класифікації) з переліком всіх розпорядників коштів та їх частин у загальній сумі асигнувань щодо зазначених розділів тощо.

Практично, цих вимог органи виконавчої влади не дотримуються. Подані проекти Державного бюджету на рік, що планується, пояснювальна записка та довідка про хід виконання бюджету поточного року не завжди повною мірою відповідають вимогам ст. 96 Конституції України, постанові від 6.05.96 «Про правила оформлення проекту закону про Державний бюджет».

Серед поданих документів часто бувають відсутніми доповіді про стан виконання бюджету за попередній рік, що протирічить ст. 96 Конституції. Проекти поданого закону інколи не містять частини документів (таких як розрахунки доходів і видатків, перелік фінансованих за рахунок держави програм і законів, що суперечать проекту закону про Державний бюджет на рік, що планується), у ньому не деталізуються деякі показники. Всупереч бюджетній резолюції, уряд інколи не надсилає параметри економічного та соціального розвитку країни, які мають розглядатися до винесення законопроекту про Державний бюджет до сесійного залу.

У багатьох країнах світу проект бюджету, поданий на розгляд, супроводжують різноманітні додаткові матеріали. Наприклад, у Франції, згідно закону про Державний бюджет, проект закону про щорічний Державний бюджет подається разом із наступними документами: звітом, що визначає економічний і фінансовий баланс, отримані результати та перспективи на майбутнє; пояснювальними доповненнями, у яких наводяться вартість затверджених послуг, а також нові заходи, що пропонуються для внесення у попередню суму затверджених послуг, а саме: кредити, що пов'язані із створенням, анулюванням та зміною робочих місць; розподіл по роках виплат, що пов'язані із виконанням затверджених програм; список спеціальних рахунків державної казни, у яких вказана сума доходів, витрат та дефіцитів, що передбачені для цих рахунків; повний перелік податків; загальними доповненнями, що передбачені для інформації та контролю Парламенту [9].

У Сполучених Штатах Америки на стадії розгляду проекту бюджету виконавчої гілки влади запити міністерств і відомств подаються до Адміністративно-бюджетного управління наприкінці літа або восени [16]. Вони розглядаються персоналом Адміністративно-бюджетного управління та в багатьох випадках помічниками Президента. Цей розгляд має декілька окремих стадій: 1) розгляд персоналом, протягом якої експерти Адміністративно-бюджетного управління розглядають запити, консультуються з офіційними особами міністерств і відомств, та готують рекомендації; 2) розгляд директором, де вирішуються основні бюджетні питання, а експерти Адміністративно-бюджетного управління відстоюють свої рекомендації, та директор Адміністративно-бюджетного управління приймає бюджетне рішення; 3) схвалення, на які міністерствам і відомствам повідомляється про рішення директора і вони мають можливість подати апеляцію щодо аспектів, з якими вони не погоджуються; 4) подання апеляцій, яку можуть спочатку подаватися до Адміністративно-бюджетного управління, а у разі не вирішення справи – до Президента, або його помічників; 5) прийняття заключних рішень, коли бюджетні документи передаються до друку. Згідно із заключними рішеннями міністерства і відомства приводять свої запити у відповідність із президентським бюджетом, який друкується і доводиться до відома громадськості. Закон про державний бюджет від 1921 року звільняє міністерства і відомства від подання їхніх бюджетних запитів прямо до Конгресу. Більш

того, правила Адміністративно-бюджетного управління забезпечують конфіденційність усіх бюджетних запитів та рекомендацій до передачі президентського бюджету Конгресу.

Складений і розглянутий органами виконавчої влади проект державного бюджету подається урядом на розгляд вищого законодавчого органу у будь якій державі. Процедури подання бюджету до представницьких органів у всіх державах визначаються законодавством та традиціями країни. Важливе значення для успішного проходження бюджетного процесу мають терміни подання проекту бюджету до парламенту, тривалість його обговорення та терміни затвердження бюджетного закону, що визначаються конституційними бюджетними правами законодавчого органу влади, його регламентом, положеннями законодавства, яке регулює бюджетний процес, порядком та кількістю читань бюджетного законопроекту, партійним розподілом депутатів по фракціях і (як наприклад в Україні) і т.п.

Час перебування проекту бюджету у парламенті різних країн – від 2 до 10 місяців. У Німеччині він триває 5 місяців, Сполучених Штатах Америки – 9, Швеції – 6, Україні – 3, Франції – 70 днів, Італії – до 5 місяців [10].

Процедурні питання проходження бюджету постійно удосконалюються. Особливу увагу їм приділяється у США, де існує традиція постійного реформування законодавчих, підзаконних актів та правил, що визначають норми поведінки та взаємовідносини при розгляді та затвердженні бюджетів.

Оскільки розробка бюджетів із правової точки зору є процесом підготовки законопроекту про бюджет, офіційне право вносити проект, як і будь-який інший законопроект, на розгляд вищого законодавчого органу є правом законодавчої ініціативи [11, с. 34]. Якщо ініціатива проявлена, вищий представницький орган зобов'язаний розглянути законопроект та вирішити питання щодо включення його для обговорення.

У випадку із законопроектом про бюджет можна визначити особливий інститут - це інститут бюджетної ініціативи. Серед фахівців фінансового права панує думка [13, с. 112], що повноваження, які пов'язані із бюджетною ініціативою слід розділити на дві частини. Першу складає право внесення виконавчою владою проекту бюджету на розгляд вищого законодавчого органу, який зобов'язаний прийняти його та розглянути у встановленому порядку. У всіх країнах світу проект бюджету подають на розгляд вищі органи виконавчої влади. За Конституцією України «право бюджетної ініціативи також виключно належить Кабінету Міністрів України». Щодо інших законопроектів, то в Україні правом законодавчої ініціативи володіють, відповідно до Ст. 93 Конституції України, Національний банк України, народні депутати, Президент, Кабінет Міністрів України.

Другу частину повноважень бюджетної ініціативи складають органи державної влади, їх постійних комітетів та депутатів змінювати проект бюджету, вносити до його змісту поправки і доповнення.

Законодавча влада деяких країн позбавлена права бюджетної ініціативи. Наприклад, у Сполучених Штатах Америки відповідно до Закону 1974 року як Конгрес, так і уряд володіють правом бюджетної ініціативи. Після затвердження Конгресом США бюджет поступає на підпис Президенту, який, у випадку незгоди з позицією Конгресу, може накласти вето.

В Україні Парламент та у Швеції Ріксдаг володіють необмеженим правом бюджетної ініціативи.

У багатьох країнах законодавчі органи мають обмежене право бюджетної ініціативи [15]; [10]. У Австралії верхня палата законодавчого органу може вносити поправки до нових програм, за умови, що податковий тягар не збільшуватиметься. У Новій Зеландії законодавча влада не має жодних повноважень на внесення пропозицій, що пов'язані із витрачанням коштів і, за звичаєм, може зменшувати, але не збільшувати їх обсягу. У Португалії законодавча влада може пропонувати поправки через свій Комітет із

питань економіки, фінансів та планування. У Великій Британії, згідно парламентській процедурі, податки й витрати можуть законодавчим органом скорочуватись, але на збільшуватись. У Франції законодавча влада не може внести жодної зміни чи додаткової статті, якщо тільки вони не скеровані на відміну або значне зниження витрат, або на створення чи підвищення доходів.

Звичайно, у кожній країні діє свій порядок розгляду внесеного до органу вищої законодавчої влади проекту бюджету.

Наступним кроком у розгляді проекту Державного бюджету органами державної влади та місцевого самоврядування є розгляд проекту постійними комітетами.

Постійні комітети розглядають проект бюджету, вносять від кожного з них поправки і передають їх до постійного комітету з питань бюджету. Від постійних комітетів призначаються доповідачі, що беруть участь у роботі комітету з питань бюджету.

За Регламентом Верховної Ради України поправки, що вносяться до проекту державного бюджету, чітко оговорені і можуть стосуватися тільки збільшення, скорочення, виключення та додавання нової статті доходів та видатків. При внесенні депутатом або постійною комісією поправок про скорочення доходів або збільшення видатків, за встановленою процедурою потрібно запропонувати на ту ж саму суму відповідно скорочення видатків та збільшення доходів.

Поправки не приймають до розгляду, якщо зазначені вимоги не дотримуються.

Постійна комісія з питань бюджету розглядає всі поправки у двотижневий термін. Законодавством встановлено процедуру розгляду поправок.

Тут можливі три варіанти: метою поправки є збільшення статті доходу або зменшення статті видатків, зменшення статті доходу та збільшення статті видатків.

У першому випадку обговорюється і голосується текст поправки. У другому і третьому випадках спочатку обговорюються і голосуються запропоновані автором поправки варіанти відповідного зменшення видатків або збільшення доходів за рахунок інших джерел, і у разі їх прийняття обговорюється і голосується текст поправки.

За 5 днів до засідання Верховної Ради, на якому заслуховуватиметься доповідь постійного комітету з питань бюджету (перше читання), серед депутатів поширюються всі матеріали стосовно виконаної роботи, тобто сама доповідь та таблиця про підтримані поправки та перелік відхилених. У разі відхилення поправки, внесеної постійним комітетом у межах його компетенції, доповідь повинна містити вмотивоване відхилення поправки. По доповіді проводиться обговорення [7].

Кінцевим результатом розглянутого етапу є голосування Постанови про схвалення висновків і пропозицій постійного комітету з питань бюджету. У випадку схвалення доповіді постійного комітету з питань бюджету, на пленарному засіданні Верховної Ради України розглядаються тільки відхилені поправки, автори яких наполягають на їх розгляді. У разі відхилення Постанови про схвалення висновків і пропозицій постійного комітету з питань бюджету, Верховна Рада має 2 шляхи вирішення даної проблеми: 1) відправлення (повернення) доповіді на доопрацювання до постійного комітету з питань бюджету; або 2) розгляд усіх поправок на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Кабінет Міністрів України має два тижні для доопрацювання проекту бюджету відповідно до схваленої доповіді постійного комітету із питань бюджету і подання його на друге читання, яке також починається з доповіді Міністра фінансів. Спочатку затверджується розмір Державного бюджету, після чого Верховна Рада України приймає проект закону про Державний бюджет постатейно. Якщо під час голосування не вноситься істотних змін до проекту, то приймається закон про Державний бюджет.

У разі прийняття поправок, що призвели до перевищення граничного розміру дефіциту бюджету, уряд може відразу запропонувати свої поправки щодо його скорочення, або взяти перерву для доопрацювання. Верховна Рада України розглядає питання про

пропорційне скорочення усіх статей видатків (Верховна Рада України встановлює та затверджує процент скорочення), крім захищених (перелік яких також затверджується).

У випадку неприйняття рішення про пропорційне скорочення статей видатків, проект бюджету передається для доопрацювання до постійного комітету з питань бюджету, яка протягом 3 днів приймає пропозиції від постійних комітетів щодо скорочення дефіциту, розглядає їх, а потім розповсюджує серед депутатів.

Відбувається третє читання проекту бюджету, де обговорюються і голосуються поправки про скорочення дефіциту бюджету. Якщо унаслідок цього досягнуто затвердженого дефіциту бюджету, Верховна Рада України голосує за проект у цілому, у протилежному випадку пропорційно скорочує статті видатків [7].

У країнах з двопалатною системою законодавчої влади, у першу чергу проект надходить до нижньої палати законодавчого органу, потім до вищої, хоча існують і інші порядки, передбачені спеціальними правовими нормами, що регламентують права законодавчих органів країни. Наприклад, у Німеччині федеральний уряд подає проект бюджету на розгляд відразу обом палатам [15]. У США проект виконавчої влади спочатку розглядає Палата Представників, а потім Сенат. Згідно зі Ст. 110 (3) Конституції Німеччини, Бундесрат має 6 тижнів для обговорення і внесення пропозицій щодо змін у проекті бюджету. Під час розгляду Бундесратом проекту бюджету, у Бундестагу відбувається перше читання цього документу. Представник Міністерства фінансів проголошує промову, де пояснює позицію федерального уряду щодо запропонованого проекту.

Розглянутий Бундестагом проект передається до бюджетного комітету цієї палати для ґрунтовного аналізу і при необхідності ухвалюється рішення про його доопрацювання.

Друге читання у Бундестазі відбувається лише після ознайомлення із висновками Бундесрату, що мають враховуватись під час подальшого розгляду. У цей період оприлюднюються висновки бюджетної комісії. Усі зміни розглядаються і голосуються.

Третє читання – розгляд бюджету у цілому (голосування), результатом якого є ухвалення бюджету або навпаки. Після розгляду бюджету Бундестагом, він повторно передається до Бундесрату. У випадку виникнення заперечень у Бундесраті, створюється Узгоджувальна комісія, до складу якої входять у однаковій кількості члени двох палат, яка має виробити компромісне рішення, яке задовольнили б усіх.

Запропоновані зміни до проекту бюджету мають голосуватися у Бундестазі. Як це передбачено Ст. 77 (3) Конституції Німеччини, Бундесрат може висловити заперечення ще раз, причому на цей раз Бундестаг має змогу відкинути їх шляхом голосування при набраній необхідній кількості голосів. Проект стає Законом після схвалення обома палатами, та підписання міністром фінансів, канцлером та президентом.

У США Конгрес розпочинає роботу з розгляду і затвердження законопроектів про щорічні асигнування після прийняття бюджетної резолюції. Але за регламентом, Палати Представників та Сенат вимагають, згідно своїх повноважень за законом, надати їм програми від міністерств та відомств ще до виділення асигнувань [10]. Тільки після цього починається робота над законопроектами про щорічні асигнування у підкомісіях комісії з бюджетних асигнувань. Ці підкомісії спочатку аналізують детальні бюджетні документи, підготовлені міністерствами і відомствами та проводять обговорення, а потім подають свої рекомендації щодо рівнів витрат у межах встановлених лімітів комісіям та Палаті Представників, і, нарешті, після схвалення Палатою представників законопроекти про асигнування передають до Сенату, де до них застосовується аналогічна процедура затвердження. Якщо між палатами Конгресу виникають розбіжності, то узгоджувальний комітет, до складу якого входять члени обох палат, виробляють узгоджувальний варіант законопроекту.

Література:

1. Конституція України // Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 30, ст. 141). Документ 254к/96-вр, остання редакція від 11.03.2010 на підставі v008p710-10, v007p710-10, чинний.
2. Бюджетний Кодекс України // Верховна Рада України; Кодекс України, Кодекс, Закон від 21.06.2001 № 2542-III (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, N 37-38, ст. 189). Документ 2542-14, остання редакція від 02.06.2009 на підставі 1275-17, чинний.
3. Про бюджетну систему України. Закон України № 512-XII, 05.12.1990 // Закон, Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки. – Електронний ресурс: <http://zakon.nau.ua/doc/>.
4. Про бюджетну систему України. Закон України № 2542-III (2542-14) від 21.06.2001, ВВР, 2001, № 37-38, ст. 189).(Закон втратив чинність на підставі Бюджетного кодексу) <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України // Верховна Рада України; Закон, Перелік, Нормативи, ... від 28.12.2007 № 107-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2008, № 5-6, № 7-8, ст.78). Документ 107-17, остання редакція від 18.12.2008 на підставі 659-17, чинний.
6. Про затвердження Правил оформлення проекту Закону України про Державний бюджет України. Правила оформлення проекту Закону України про Державний бюджет України / Постанова Верховної Ради України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 27, ст.129) <http://www.uazakon.com>.
7. Про Регламент Верховної Ради України // Постанова Верховної Ради України / Верховна Рада України; Постанова, Регламент від 16.03.2006 № 3547-IV. Документ 3547-15, остання редакція від 01.04.2008 на підставі v004p710-08, втратив чинність.
8. Конституція Федеративної Республіки Німеччини, (текст наведено по збірнику «Конституції зарубіжних країн: Навчальний посібник» / Упорядник проф. В.В. Маклаков. 4-е вид., переопр. і доп. - М.: Волтерс Клувер, 2003) /<http://constitution.garant.ru>.
9. Ордонанс «Про органічний закон щодо фінансових законів» від 02.01.59р. № 59-2. // Бюджетний процес в зарубіжних країнах. За ред. І.Г. Тимошенка, М., 1996р. Інтернет видання <http://revolution.allbest.ru>.
10. Бюджетний процес у зарубіжних країнах. Інтернет видання /http://www/^\Uf_server2\E\PDP_ukr\064001.htm,2007.
11. Васильев А.М. Теория государства и права [Текст] : учебник / ред. А.М. Васильев. - 2-е изд., испр.и доп. - М. : Юрид.лит., 1983. - 416 с.
12. Воронова Л.К. Фінансове право України: Підручник. — К.: Прецедент; Моя книга, 2006. - 448 с.
13. Парламентський контроль за бюджетом. Подібності і відмінності у практиці різних країн світу. Авт. Володимир Пігенько та Едуард Рахімкулов <http://pdp.org.ua>.
14. Пискотин М.И. Советское бюджетное право. – М.: Юридическая литература, 1971.
15. Современное состояние бюджетного процесса в ФРГ Журнал «Финансовая аналитика: проблемы и решения» 1(25) - 2010 январь.
16. Schick A. Budget Innovation in the States //by Allen Schick. Publisher: Brookings Institution Press Pub. Date: 07/01/1971. ISBN-13: 9780815777311. – Електронний ресурс : <http://search.barnesandnoble.com/Budget-Innovation-in-the-States>.
17. Schick A. Federal budget in the USA // Role of the «Reinventing Government» Movement in Federal – P. 49-61. – Електронний ресурс: <http://www.jstor.org/pss/>.
18. Financing State and Local Governments . Fourth Edition // J. RICHARD ARONSON, JOHN L. HILLEY. Studies of Government Finance THE BROOKINGS INSTITUTION WASHINGTON, D.C.

19. Public budgeting in America / Thomas D. Lynch [i.e. Thomas Dexter Lynch]. 1979, TX 215-123. Imprint: Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, – Інтернет сайт : www.faqs.org/.../topography-climate-and-site-distribution-for-the-three-main/.

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ

МІЖНАРОДНА ДІЯЛЬНІСТЬ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА

Корнєєва К.Ю.

(юрист з корпоративного права в ТОВ «Флорента»)

***Анотація.** У статті розглядаються міжнародні відносини України у сфері використання та відтворення лісових ресурсів. Міжнародна діяльність центрального виконавчого органу у лісовій сфері, а саме: Державного комітету лісового господарства України.*

***Аннотація.** В статье рассматриваются международные отношения Украины в сфере использования и восстановления лесных ресурсов. Международная деятельность центрального исполнительного органа в лесной сфере, а именно: Государственного комитета лесного хозяйства Украины.*

Стале управління лісами може грати ключову роль в запобіганні глобальному потеплінню, шляхом скорочення викиду парникових газів, викликаного збезлісінням і деградацією лісів. Ліси можуть забезпечувати також і інші блага, такі як збереження водних ресурсів, продуктивність сільського господарства, виробництво енергії, запобігання ерозії і регулювання паводкових вод. Ліси містять в собі велику частину світового біологічного різноманіття, допомагають у боротьбі з опустелюванням, а також забезпечують засобами до існування, принаймні, 1,6 млрд. людей у світі.

Зміна клімату представляє собою одну з найбільших загроз для життя, яка коли-небудь виникала на Землі. Підвищення температури повітря, посуха в багатьох областях світу – все це призводить до більш частих спалахів шкідників, лісовим пожежам і змінам в популяціях різних видів рослин і тварин, що негативно позначається не тільки на стані лісу і його продуктивності, а й впливає на широкий спектр товарів і послуг, які вони забезпечують [1].

В сучасних умовах, коли перед світовою спільнотою постало вирішення глобальних екологічних проблем, міжнародне співробітництво у сфері лісового господарства виходить на новий рівень. Збереження, примноження та відтворення лісових насаджень, як головного чинника екологічної рівноваги на планеті стало спільним завданням для усіх країн світу. Це обумовлено глобальним характером екологічних проблем, суттєвим впливом на ліси транскордонного забруднення атмосфери, стійкими тенденціями глобальної зміни клімату, міжнародними зобов'язаннями України щодо лісів, вигодами від міжнародного обміну досвідом і перевагами залучення іноземної допомоги та інвестицій.

Україна, в свою чергу, приймає активну участь в збереження, правильному використанні та захисті лісів. Від імені України діє один із виконавчих органів у сфері лісів: це – Державний комітет лісового господарства України.

З 1992 року Держкомлісгосп України, як представник держави що є членом Організації Об'єднаних Націй, співпрацює об'єднаною секцією по лісоматеріалах та лісовому господарству Європейської Економічної комісії ООН/ФАО щодо оцінки стану лісових ресурсів, технологій, управління й кооперації у Європейському регіоні.

Набуття Україною членства у ООН (ФАО) розширило можливості міжнародної співпраці у сфері лісового господарства. З 2005 року Україна стала членом Комітету лісового господарства ФАО, а Держкомлісгосп – представником країни у цьому комітеті.

Починаючи з 1993 року, Держкомлісгосп бере участь у роботі постійно діючого процесу – Міністерської конференції із захисту лісів Європи (відповідно до комунікаційної стратегії з 2010 року застосовується скорочення «Ліси Європи»). Приєднання України до пан-європейського процесу щодо збереження й захисту лісів дало змогу:

— визначити рівень ведення національного лісового господарства порівняно з європейськими країнами (українське лісівництво як наукова школа і практичне виробництво відповідає всім європейським критеріям сталого розвитку лісового господарства, а в деяких напрямках має навіть жорсткіші принципи й підходи до господарювання);

— включитися до активного обміну інформацією та виконання низки міжнародних проектів (наприклад Спільна програма оцінки та моніторингу впливу забруднення повітря на ліси в регіоні Європейської економічної комісії ООН).

Державний комітет лісового господарства України (надалі – Держкомлісгосп України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Держкомлісгосп України вносить у встановленому порядку пропозиції щодо формування державної політики у сфері лісового та мисливського господарства, забезпечує її реалізацію, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання.

Основними завданнями Держкомлісгоспу України є:

— забезпечення реалізації державної політики у сфері лісового і мисливського господарства, а також охорони, захисту, раціонального використання і відтворення лісових ресурсів, мисливських тварин, підвищення ефективності лісового та мисливського господарства;

— здійснення державного управління, регулювання та контролю у сфері лісового і мисливського господарства;

Держкомлісгосп України відповідно до покладених на нього завдань:

— розробляє норми, правила та інші нормативні документи у сфері охорони, захисту, раціонального використання лісових ресурсів і відтворення лісів;

— визначає основні засади та організовує проведення лісовпорядкування, впорядкування мисливських угідь, а також веде державний лісовий кадастр, облік лісів, а також моніторинг та державний кадастр мисливських тварин;

— здійснює державний нагляд і контроль за додержанням вимог щодо охорони, захисту, використання та відтворенням лісів, ведення мисливського господарства і полювання, а також застосування пестицидів та агрохімікатів у лісовому господарстві, на землях лісового фонду, проводить у встановленому порядку через галузеві науково-дослідні установи їх апробацію;

— здійснює міжнародне співробітництво, бере участь у підготовці міжнародних договорів України, готує пропозиції щодо укладення, денонсації таких договорів, у межах своєї компетенції укладає міжнародні договори України, забезпечує виконання зобов'язань України за міжнародними договорами у сфері лісового та мисливського господарства;

— здійснює у межах своїх повноважень заходи щодо співробітництва України з Європейським Союзом, забезпечує виконання Українською стороною зобов'язань за Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, адаптацію законодавства України до законодавства Європейського Союзу, інших заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу [2, Ст. 2; 3; 4].

У нашій статті мова піде саме про міжнародну діяльність Держкомлісгоспу України, як центрального виконавчого органу України в сфері використання та відтворення лісів.

Зокрема, кожні чотири роки ЄЕК ООН/ФАО (секція лісового господарства і лісоматеріалів Європейської Економічної Комісії ООН) переглядає свою комплексну програму роботи в галузі лісового господарства та лісоматеріалів з метою щонайкращого

відображення потреб та пріоритетів країн – членів та відповідності мандатам, наданим Європейською лісовою комісією та Комітету з лісоматеріалів.

У відповідності зі стратегічним планом робіт на 2008-2013 роки засновано 7 нових груп експертів. Кожна група складається з урядових експертів, представників міжурядових організацій та спеціалізованих установ, інших зацікавлених сторін. Мандати на період 2008-2013 років мають наступні групи:

1. Група спеціалістів по ринку і маркетингу лісових продуктів.
2. Група спеціалістів з моніторингу сталого ведення лісового господарства.
3. Спільна мережа експертів по впровадженню сталого ведення лісового господарства.
4. Мережа спеціалістів по зв'язкам з громадськістю (комунікаторів).
5. Група спеціалістів по лісовій політиці у країнах Східної Європи та Центральної Азії.
6. Група спеціалістів по лісовим пожежам.
7. Група спеціалістів з прогнозування стану лісового сектору.

Державний комітет лісового господарства номінував експертів до складу всіх груп, але найактивніша співпраця налагоджена в рамках роботи групи спеціалістів по лісовій політиці у країнах Східної Європи та Центральної Азії та групи спеціалістів з моніторингу сталого ведення лісового господарства.

ФАО здійснює моніторинг стану лісів у світі з інтервалом від 5 до 10 років, починаючи з 1946 року. Глобальні оцінки лісових ресурсів (FRA), засновані на даних, що надаються країнами-респондентами у відповідності до стандартизованої форми. ФАО збирає, аналізує інформацію і представляє нинішній стан світових лісових ресурсів та їх змін у часі. Якщо перша оцінка лісових ресурсів стосувалась лише обсягів заготівлі деревини, то поступово обсяг досліджуваних питань значно розширився.

Сьогодні оцінка лісових ресурсів включає 7 основних напрямків, забезпечуючи цілісний погляд на світові лісові ресурси, управління ними та їх використання:

1. Обсяг лісових ресурсів та їх внесок в глобальний вуглецевий цикл.
2. Здоров'я і життєздатність лісу.
3. Біологічне різноманіття лісів.
4. Продуктивні функції лісу.
5. Захисні функції лісів.
6. Соціально-економічні функції лісів.
7. Правові, політичні та інституційні рамки, пов'язані з лісами.

Основною відмінністю FRA 2010 від попередніх у тому, що крім національної звітності у вигляді звітів по країнах за стандартизованими формами та методикою проведена додаткова оцінка за даними дистанційного обстеження (зондування).

У 2009 році Державним комітетом лісового господарства були завершені роботи по складанню звіту по оцінці лісових ресурсів FRA 2010.

На даний час Лісовим департаментом ФАО продовжується робота щодо узагальнення матеріалів, ключові висновки вже представлені світовому співтовариству і заключаються в тому, що рівень знелісення в світі, в основному за рахунок переведення тропічних лісів під сільськогосподарські угіддя, знизився за останні десять років, але залишається на тривожно високому рівні в багатьох країнах [3].

На міжнародному рівні Держкомлісгосп України приймає активну участь у роботі робочої групи зі сталого сільського і лісового господарства та місцевого розвитку. Одним із результатів роботи групи є розробка проекту Протоколу сталого управління лісами в умовах Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат. Наприкінці 2009 року проект Протоколу представлений комітету по імплементації Карпатської Конвенції у Відні, після чого розпочався офіційний період міждержавних консультацій. Держкомлісгоспом було

детально проаналізовано положення проекту Протоколу, зауваження були офіційно направлені Секретаріату Конвенції. Після отримання офіційних зауважень проект Протоколу буде доопрацьований та представлений до підписання сторонами на 3 Конференції сторін Карпатської конвенції, що відбудеться у 2011 році у Словаччині.

Робота Держкомлісгоспу та його підвідомчих підприємств щодо виконання вимог Карпатської конвенції концентрована на двох напрямках – виконання Плану заходів з реалізації Стратегії виконання Рамкової Конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат, затверджений Мінприродою та виконання міжнародних зобов'язань [2].

Міжурядова рада по лісопромислому комплексу та лісовому господарству СНД створена відповідно до статті 6 Угоди про в області лісопромислового комплексу і лісового господарства від 11 вересня 1998 року та діє в рамках Виконавчого комітету СНГ. Україна входить з правом дорадчого голосу.

У числі основних функцій Ради – вироблення рекомендацій по вдосконаленню і гармонізації нормативної правової бази в області лісопромислового комплексу і лісового господарства, сприяння забезпеченню раціонального використання лісосировинних ресурсів з урахуванням виробничо-технологічних зв'язків, що склалися між підприємствами і організаціями, створення сприятливих умов для залучення інвестицій в лісопромисловий комплекс і лісове господарство, здійснення спільних заходів щодо розробки, виготовлення і постачання устаткування, технологічних ліній і техніки, координації і проведенню спільних наукових досліджень і забезпеченню науково-технічного супроводу спільних робіт, формуванню інформаційних систем в лісовому секторі економіки, виробленні взаємоузгоджених підходів до вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища, підготовки і підвищення кваліфікації наукових, інженерних і робочих кадрів для лісових галузей.

У своїй роботі Рада спирається на діяльність робочих груп по трьом основним напрямкам співпраці – економічному і інноваційному (закріплено за Російською Федерацією), стійкого лісоуправління, відтворення лісів і лісокористування (за Республікою Молдова), лісової науки і підготовки кадрів (за Республікою Білорусь). В робочі групи входять провідні фахівці лісопромислового комплексу і лісового господарства держав – членів Ради. Основне завдання робочих груп – ретельне опрацювання проблем, що представляють загальний інтерес по вказаних напрямках діяльності, підготовка відповідних питань для розгляду на засіданнях Ради, розробка проектів рекомендацій і рішень.

Співпраця в області лісопромислового комплексу і лісового господарства дозволяє державам-учасникам Угоди більш повно враховувати актуальні тенденції розвитку лісового сектора економіки, оперативно вносити адресні корективи до національних лісових програм, брати участь у виробленні і реалізації угод в області лісопромислового комплексу і лісового господарства на користь держав Співдружності, реально сприяє відновленню і поглибленню взаємовигідних коопераційних зв'язків, науково-технічної і торговельно-економічної співпраці між державами – учасниками СНД, дає додатковий імпульс до інтеграції їх економіки. Представники Держкомлісгоспу приймають активну участь у роботі засідань Ради [4, с. 4-5].

Іншою міжнародною організацією, з якою співпрацює Україна є Форум Організації Об'єднаних Націй з лісів, який був створений як допоміжний орган Економічної та Соціальної Ради ООН резолюцією 2000/35 від 18 жовтня 2000 року. Його головне завдання полягає в забезпеченні раціонального використання, збереження і стійкого розвитку всіх типів лісів і зміцненні довгострокової політичної співпраці. Він покликаний сприяти створенню сприятливих умов для здійснення узгоджених міжнародним співтовариством дій, що стосуються лісів, на національному, регіональному і глобальному рівнях.

Сесії Форуму проводяться раз у два роки. Остання 8 сесія відбулась у 2009 році.

У 2007 році Економічна і Соціальна Рада ООН (ЕКОСОП) у своїй резолюції 2007/40 схвалила розглянутий на сьомій сесії Форуму ООН з лісів (ФЛООН) документ для всіх типів лісів, що не має обов'язкової юридичної сили, направлений на посилення вкладу лісового господарства у досягнення узгоджених на міжнародному рівні цілей розвитку та забезпечення основи національних заходів та міжнародного співробітництва. Крім того у даному документі ЕКОСОП постановила розробити добровільний глобальний фінансовий механізм діяльності усіх типів лісів для прийняття на восьмій сесії ФЛООН з метою мобілізації існуючих та додаткових джерел фінансування сталого ведення лісового господарства.

З метою обговорення підходів створення та визначення напрямків глобального фінансового механізму Секретаріатом ООН було організовано два засідання спеціальної експертної групи Форуму ООН з лісів, яке відбулось 10-14 листопада 2008 у Відні, Австрія та 12-13 березня 2009 року у Римі, Італія. В результаті обговорення делегати не прийшли одностайної думки щодо концепції розробки фінансового механізму.

Відповідно до резолюції спеціальної 9 сесії ФЛООН від 30.11.2009 розпочато запровадження механізму сприяння удосконалення існуючого механізму фінансування та створено групу спеціалістів відкритого складу з метою обговорення подальших дій і напрямків діяльності. 10 березня 2010 року директор секретаріату ФЛООН повідомила, що 17 років інтенсивних дебатів з питань необхідності фінансування сталого ведення лісового господарства завершилися розробкою стратегічного плану дій (2010-2013) щодо діяльності групи експертів та механізму сприяння (визначення основних перешкод та можливостей, сприяння координації, пошуку мобілізації існуючих та пошуку нових джерел, тощо).

Форум підкреслює необхідність спрямування сил на вирішення проблем сталого управління лісами, обумовлених зміною клімату, скороченням біологічного розмаїття, опустелюванням і їх взаємозв'язок з лісами і стійким управлінням лісами, яке відіграє ключову роль у пом'якшенні наслідків зміни клімату. Форум ще раз вказує на необхідність зусиль всіх держав щодо досягнення узгоджених рішень на 15-й Конференції Сторін Рамкової Конвенції ООН про зміну клімату, 9-й Конференції Сторін Конвенції по боротьбі з опустелюванням.

Таким чином, Форум закликає членів Спільного партнерства по лісах, Рамкової Конвенції ООН про зміну клімату, Конвенції ООН про біологічне різноманіття і Конвенції ООН по боротьбі з опустелюванням, а також інших, що мають відношення до лісів процесам та інструментів, інтегрувати стійке управління лісами в свої стратегії, беручи до уваги широкий спектр товарів і послуг, які забезпечуються за допомогою лісу. Для забезпечення послідовності та виключення повторень необхідно спиратися на вже існуючі та маючі відношення до лісів інструменти та методи, які розроблені в рамках сталого управління лісами:

- не має обов'язкової юридичної сили документ за всіма типами лісів;
- національні програми по лісах;
- узгоджені терміни та визначення;
- методи моніторингу, включаючи критерії та індикатори сталого управління лісами;
- дії, спрямовані на посилення процесу з використання та управління в лісовому секторі.

Тижнева ініціатива ФЛООН "Ліси для людства" започаткована 16 листопада у Гуйлінь, Китай. Ініціатива сфокусована на питаннях взаємовідносин людей та лісу та ролі інструменту для всіх типів, що не має юридичної сили (NLBI). Цей захід призначений для обміну досвідом щодо використання лісових програм з метою досягнення сталості у лісоуправлінні та запровадженні NLBI. Висновки та рекомендації ляжуть в основу звіту, що буде представлений ФЛООН для поширення на 9 сесії ФЛООН. Проведення заходу було організоване за ініціативи Китаю у співпраці з Австрією, Фінляндією, Німеччиною та США [5, с. 480].

9 сесія ФЛООН планується до проведення 20 січня – 4 лютого 2011 року в Нью-Йорку, США. Проведення сесії на початку року є символічним, оскільки 2011 рік проголошений міжнародним роком лісів [4].

Міжурядова спеціальна група експертів (АНЕГ) з питань фінансування лісового господарства провела свою першу нараду 13-17 вересня 2010 року в Найробі, Кенія. АНЕГ доручено внести пропозиції 10-й сесії Форуму ООН з лісів (ФЛООН), в 2013 році щодо стратегії мобілізації ресурсів з усіх джерел на підтримку здійснення сталого лісоуправління, досягнення глобальних цілей у відношенні лісів в тому числі з огляду на зміцнення та розширення доступу до фінансових коштів і створення добровільного глобального фонду охорони лісів. Більше 160 експертів з 60 країн і 20 міжнародних і регіональних організацій зібрались у Найробі для обговорення вищенаведених питань. Були заслухані доповіді на пленарних і паралельних сесіях за темами: міжсекторальна важливість фінансування лісів для досягнення погоджених на міжнародному рівні цілей в області розвитку; національний і регіональний досвід; політики і стратегії в області фінансування лісового господарства; робота ФЛООН щодо стимулювання процесу у вищезгаданому напрямку. Резюме співголів наради включає в себе пропозиції щодо міжсесійних дій та заходів, у тому числі: проведення ряду досліджень і аналізів, пов'язаних з фінансуванням лісового господарства; проведення техніко-економічного обґрунтування за варіантами фінансування лісового господарства, проведення неофіційних консультацій; тощо. Доповідь про роботу групи буде представлена 9 сесії ФЛООН, яка відбудеться у січні 2011 року [6].

З метою просування сталого управління і збереження лісових ресурсів Генеральна Асамблея ООН на вісімдесят третьому пленарному засіданні 20 грудня 2006 оголосила 2011 рік Міжнародним роком лісів і призвала уряди, систему ООН, відповідні неурядові організації, приватний сектор та інші суб'єкти докладати всі зусилля для підвищення поінформованості громадськості та розвивати програми з раціонального використання, збереження та сталого розвитку лісів.

Проголошення 2011 року Міжнародним роком лісів надає унікальну можливість для залучення уваги громадськості до проблем збереження лісів.

Міжнародний рік лісів дає можливість об'єднати наявний досвід і стати ще одним стимулом для більш активної участі широкої громадськості в діяльності, пов'язаній із збереженням та відновленням лісів [3].

Ліси відіграють важливу роль у світовій економіці, забезпечуючи доходи 1.6 мільярдів жителів нашої планети.

Цінність лісів зводиться не тільки до економічних вигод: лісові ландшафти забезпечують важливі соціальні та культурні ресурси, на них ґрунтується традиційний устрій життя багатьох корінних народів.

Ліси відіграють виключно важливу роль у збереженні біологічного різноманіття та пом'якшення впливу змін клімату. Ліс – середовище проживання приблизно 3/4 всіх видів рослин, тварин і грибів, що існують на нашій планеті [7, с. 3–8].

Ліс – частина культурно-історичного середовища, під впливом якої формуються культура і звичаї цілих народів, ліс - джерело роботи та матеріального благополуччя значної частини населення. Ліс служить джерелом деревини і продуктів її переробки, харчових і лікарських ресурсів та інших матеріальних цінностей [8, с. 35].

Офіційне відкриття Міжнародного року лісів відбудеться в рамках дев'ятої сесії Форуму Організації Об'єднаних Націй з лісів під час проведення сегменту високого рівня (2-3 лютого 2011 р.). Як очікується в заходах візьмуть участь керівники лісових відомств країн. Делегація Держкомлісгоспу планує взяти участь в роботі 9-ї сесії ФЛООН та зокрема в сегменті високого рівня.

Отже, серед цілей розвитку у сфері лісовикористання важливе місце посідає забезпечення екологічно сталого розвитку. Зазначені цілі передбачають інтегрування

принципів сталого розвитку в національну політику держав з акцентом на збереження природних ресурсів. Одним з індикаторів досягнення цієї мети є пропорція між загальною територією і її частиною, зайнятою лісами. Принципове значення набуває посилення координації міжнародного співробітництва по лісовій проблематиці у рамках ООН, а також інших міжнародних організацій, що займаються лісовою проблематикою.

Література:

1. Lund H. Gyde (coord.) 2006. Definitions of Forest, Deforestation, Afforestation, and Reforestation. Gainesville, VA: Forest Information Services.
2. «Про положення про Державний комітет лісового господарства України» / Наказ Президента України № 969/2000 від 14.08.2000 року.
3. Мировые лесные ресурсы по данным ФАО ООН. М., 2010.
4. Ткач В.П., Мешкова В.Л. УкрНДІЛГА –75. // Ліс, наука, суспільство: матеріали міжнародної ювілейної наукової конференції, присвяченої 75-річчю від дня заснування УкрНДІЛГА (30–31 березня 2005 р., м. Харків). – Харків: 2005. – С.4–5.
5. Tkach V., Meshkova V. Role of science in solution of problems for sustainable development of forestry in Ukraine // Quo vadis, Forestry?: Proc. of conference (29–30 June 2006, FRI, Sekocin Stary). – Sekocin Stary, 2007. – 2007. – P. 479–485.
6. 2006-01-13, Sciencedaily: Deep-rooted Plants Have Much Greater Impact On Climate Than Experts Thought.
7. Ткач В.П. Сучасний стан і перспективи розвитку галузевої лісівничої науки // В. Ткач, Г. Бондарук – Лісівництво і агролісомеліорація. – 2002. – Вып. 101. – С. 3–8.
8. Свириденко В.Е. Лісівництво / В. Свириденко, А. Швиденко – К. : «Сільгоспосвіта», 1995. – 196 с.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТОРГОВЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СПІВТОВАРИСТВІ

Попко В.В.

(кандидат юридичних наук, асистент кафедри європейського та порівняльного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка)

Анотація. У статті розглядаються правові засади, на основі яких здійснюється функціонування торговельних відносин на єдиному просторі Європейського Співтовариства, визначається предмет *спільної торговельної політики* та проблемні питання компетенції Співтовариства у сфері торгівлі.

Ключові слова: Європейське Співтовариство, економічна інтеграція, спільна торговельна політика, механізм регулювання відносин, товар, продукція.

Аннотация. В статье рассматриваются правовые засады, на основе которых осуществляется функционирование торговых отношений на едином пространстве Европейского Сообщества, определяется предмет *общей торговой политики* и проблемные вопросы компетенции Сообщества в сфере торговли.

Ключевые слова: Европейское Сообщество, экономическая интеграция, общая торговая политика, механизм регулирования отношений, товар, продукция.

Summary. The article examines the legal basis on which trade relations are functioning in the same space of the European Community, defined the subject of a *common trade policy* and problematic issues of Community competence in the sphere of trade.

Key words: European Community, economic integration, common trade policy, the mechanism for regulation of relations, goods, product.

Європейський Союз є унікальним міжнародним утворенням, для якого економічна інтеграція у наш час являється загальносвітовим явищем і розвивається не тільки на просторі Європи, а й в інших частинах Земної кулі. Значимі події відбуваються і в Україні, яка проводить економічні реформи та має реальні перспективи тісної інтеграції із Західною й Центральною Європою.

Питання про вплив інтеграційних об'єднань на світову торгівлю і торговельну систему став важливим предметом обговорення на сторінках наукових видань як зарубіжної так й вітчизняної юриспруденції. Зокрема в монографії російського вченого Т.М. Ісаченко [2] поданий комплексний аналіз торговельної політики Європейського Союзу, яка характеризується різноманітністю інструментів регулювання і специфікою їх застосування стосовно окремих груп країн. Економічна складова у здійсненні спільної торговельної політики стала предметом дослідження українського вченого О.І. Шниркова [5]. Однак тематика інтеграційних процесів переважає в працях фахівців з міжнародних відносин та економічної науки, у той час як питання правового регулювання торговельних відносин у Європейському Співтоваристві будуть сприяти всебічному висвітленню цих об'єктивних процесів.

Розвиток інтеграції відбувається у світі неоднаковими темпами і, отже, має різні правові форми. Виділяють більше 10 форм економічної інтеграції, але головними серед них вважаються чотири: зона вільної торгівлі, митний союз, спільний ринок, економічний і валютний союз.

Розвиток взаємної торгівлі країн-членів інтеграційного угруповання віддзеркалює основні етапи його становлення і здійснює безпосередній вплив на економіку як окремих держав, так і регіону в цілому. Оптимальна торговельна політика окремої країни повинна враховувати комплексний вплив сучасних тенденцій міжнародної торгівлі та інтеграції, реальний вплив міжнародної торгівлі на економіку країн-інтеграторів.

Розвиток торговельних відносин у рамках регіонального об'єднання надає можливість країнам-учасникам більш ефективно проводити трансформацію виробничого сектору та підвищувати свою конкурентоспроможність на світових ринках, виходячи з національних і регіональних інтересів. З початку 90-х років у Європі спостерігається певне поглиблення інтеграційного процесу, яке знаходить прояв у розширенні меж інтеграційного об'єднання Європейського Союзу з одночасним переходом до більш високої форми інтеграції – Економічного і валютного союзу. Спостерігається тенденція поступового стирання економічних бар'єрів між ЄС та іншими країнами цього регіону.

Поняття *«спільна торговельна політика»* (Common commercial policy) охоплює відносини пов'язані з регулюванням зовнішніх торговельних відносин та виражається в торговельних угодах спільнот з третіми країнами, в участі спільнот у багатосторонніх угодах, їх співробітництві з міжнародними організаціями і в проведенні своїх власних, автономних заходів, зокрема, у встановленні загальних правил експорту та імпорту, спільного митного тарифу, єдиних субвенцій, а також захисних і антидемпінгових заходів.

Спільна торговельна політика (далі СТП) європейських спільнот складалась поступово. Для цього вимагалось узгодження підходів і конкретних дій, а також поступове зняття обмежень і пониження митних бар'єрів, встановлених у державах-членах. Тому можливість здійснення спільної торговельної політики стала реальною тільки наприкінці перехідного періоду, після завершення якого компетенція у сфері зовнішньої торгівлі перейшла від держав-членів до Співтовариства.

Спільну торговельну політику Європейського співтовариства слід розглядати в контексті інших спільних політик як одну з видів діяльності ЄС. Політика Співтовариства – це забезпечене правове зобов'язання, що є спільним для всіх держав-членів, поширюється за межі їхньої території і створює права та зобов'язання як для держав, так і для окремих осіб. Під спільною політикою слід розуміти узгоджений механізм Європейського співтовариства та

його держав-членів, що має власну мету та заходи, для побудови економічних відносин з третіми країнами.

Важливе значення у розумінні розвитку та ефективності взаємної торгівлі країн-членів ЄС має поняття механізму її регулювання. Механізм регулювання взаємної торгівлі країн-членів інтеграційного угруповання визначає основні напрями реалізації торговельної політики як кожної держави, так і їх об'єднання в цілому у взаємозв'язку із світовим господарством, базується на застосуванні принципів і методів управління потоками товарів, послуг, технологій. Механізм регулювання взаємної торгівлі країн-членів інтеграційного угруповання можна визначити як систему управління торговельними відносинами за допомогою специфічних важелів (інструментів, показників) спеціальними методами відповідно до сфери торгівлі з урахуванням правового, законодавчо-нормативного та інформаційного забезпечення.

Основним нормативно-правовим актом щодо спільних політик ЄС є *Договір про заснування Європейського співтовариства* [1] (далі Установчий договір), який створює правову основу для сфери її зазначених політик й визначає основні принципи їх розвитку (ст.ст. 2, 3). Зокрема, в Установчому договорі ЄС закладена правова основа для створення, розвитку й функціонування спільної торговельної політики, що має власну мету й інструменти її досягнення.

У статті 2 Установчого договору сформульовано основні завдання Європейського співтовариства, серед яких визначальними є наступні: встановити спільний ринок та прогресивно гармонізувати економічні політики. Спільні політики ЄС мають сприяти гармонійному, збалансованому і стійкому розвитку економічної діяльності, високому рівню зайнятості й соціального захисту, рівноправ'ю жінок й чоловіків, сталому й безінфляційному зростанню, високому рівню конкурентоспроможності й зближенню економічних показників, високому рівню захисту й покращенню якості оточуючого середовища, підвищенню рівня й якості життя, економічному й соціальному зближенню та солідарності держав-членів.

Згідно статті 3 Установчого договору передбачено вироблення спільних політик ЄС у торговельній політиці, сфері сільського господарства та рибальства, сфері транспорту, соціальной сфері, сфері навколишнього середовища та сфері розвитку співробітництва. Оскільки Установчий договір ставить перед ЄС економічні завдання, то спільні політики, закріплені у цьому Договорі, спрямовані на регулювання відносин у зовнішньоекономічній сфері та економічний розвиток й функціонування Співтовариства та його держав-членів. Спільна торговельна політика є основою сфери зовнішньоекономічних зносин ЄС та належить до найбільш врегульованих правом Співтовариства спільних політик. Це сфера виняткових повноважень Співтовариства (ст. 133 Установчого договору), у рамках якої країни Співтовариства утворили митний союз зі спільними принципами щодо зміни тарифних ставок, укладення тарифних і торговельних угод з третіми країнами, імпоротної та експортної політик тощо. Рішення ухвалюються в Раді міністрів кваліфікованою більшістю голосів.

Згідно Про розширення повноважень спільної торговельної політики йдеться в Амстердамському договорі [6] (1997), який надав Раді можливість одностайним голосуванням поширювати повноваження СТП на міжнародні переговори і угоди щодо послуг та інтелектуальної власності. Ніццький договір [7] (2001) дозволив це робити кваліфікованою більшістю. Втім, як і раніше, одностайності потребують рішення щодо угод у сферах, в яких повноваження поділені між Спільнотою і державами-членами (аудіовізуальні послуги, а також послуги у галузі культури й освіти).

Установчий договір встановлює порядок здійснення спільної торговельної політики Співтовариством, укладання та предмет угод в рамках СТП з третіми країнами. статті 133 Установчого договору, спільна торговельна політика базується на єдиних принципах, зокрема щодо змін у ставках митного тарифу, укладення тарифних та торговельних угод, досягнення уніфікації у заходах щодо лібералізації та експортної політики, а також заходів захисту

торгівлі, насамперед тих, які застосовують у разі демпінгу та субсидування. Зазначена стаття Договору в сфері зовнішньої торгівлі ЄС встановлює єдині принципи щодо тарифів, міжнародних угод та заходів торговельного захисту. Ці принципи спрямовані на договірні та захисні аспекти зовнішньої торгівлі ЄС та спрямовані на ліквідацію розбіжностей, що існують серед держав-членів у сфері оподаткування чи підприємницької діяльності та впливають на торгівлю з третіми країнами. При цьому слід мати на увазі, що Установчий договір, який містить основні положення про СТП (Розділі IX), не передбачає визначення терміну «спільна торговельна політика».

У сфері спільної торговельної політики між ЄС та його державами-членами існує два проблемних питання: 1) щодо природи компетенції Співтовариства (виключної чи спільної), яка позначається на обсязі повноважень у цій сфері, та 2) щодо предмета торгівлі в рамках СТП.

Перша проблема щодо природи компетенції ЄС та обсягу повноважень виникла як результат відсутності чіткого закріплення у Договорі сфери виключної компетенції ЄС і пов'язана з небажанням його держав-членів під час створення Співтовариства передавати йому все більший обсяг своїх повноважень. У сфері спільної торговельної політики таке небажання привело до виникнення ряду суперечок щодо поділу повноважень між ЄС та його державами-членами після завершення дванадцятирічного (1957 - 1969 рр.) перехідного періоду, протягом якого держави-члени проводили автономну торговельну політику з третіми країнами, а Співтовариство не могло виконувати свої повноваження у зовнішній сфері повною мірою. Уявляється, що зазначені суперечки повинні припинитися з прийняттям і набранням юридичної сили Конституції Європейського Союзу, яка має визначити виключну компетенцію Євросоюзу у сфері спільної торговельної політики.

Значну роль у вирішенні цих суперечок відіграв Суд ЄС, який неодноразово наголошував на виключній компетенції ЄС у сфері зовнішньої торгівлі. Починаючи з 1975 р. Суд ЄС прийняв ряд рішень, за якими держави-члени наприкінці перехідного періоду не мають більше права проводити автономну торговельну політику щодо третіх країн, підтвердивши тим самим виключність природи повноважень ЄС у сфері СТП.

З приєднанням ЄС до Світової організації торгівлі (СОТ) у 1994 р. розпочалися нові суперечки щодо обсягу повноважень Співтовариства у сфері СТП, які були спричинені зміною структури світової торгівлі в цілому та включенням Генеральної Угоди про тарифи та торгівлю (ГАТТ) 1947 р. до ГАТТ 1994 р. Європейський Союз підтвердив прийняття норм СОТ у Рішенні Ради № 94/800/ЄС від 22 грудня 1994 р. щодо укладення від імені Співтовариства в рамках його компетенції угод, що були досягнуті під час Уругвайського раунду багатосторонніх переговорів [8]. Суд ЄС розглянув питання про сумісність спільного укладання Співтовариством та державами-членами угод, які стали результатом Уругвайського раунду переговорів, з розподілом повноважень, передбачених Установчим договором. Суд визнав, що Співтовариство має виключну компетенцію відповідно до статті 133 Установчого договору укладати ГАТТ, але має спільну з державами-членами компетенцію укладати Генеральну Угоду про торгівлю послугами (ГАТС), Угоду про торгівлю комерційними аспектами інтелектуальної власності (ТРИПС) й Угоду про утворення СОТ. Таким чином, у 1994 р. Суд ЄС підтвердив, що у сфері зовнішньої торгівлі товарами Співтовариство має *виключні повноваження*, а у сфері зовнішньої торгівлі послугами та комерційними аспектами інтелектуальної власності – *спільні повноваження*.

Ніщський договір значною мірою змінив та доповнив положення Установчого договору про СТП, які стосувалися наступного. Перше, відповідно до зміненої статті 133 Договору, ЄС здобув право ведення переговорів та укладання угод у сфері торгівлі послугами і комерційними аспектами інтелектуальної власності «тією мірою, якою на ці угоди не поширюється дія інших параграфів статті 133, та з урахуванням параграфа 6 статті 133». Щодо цих договорів Рада ЄС отримала право приймати рішення як кваліфікованою більшістю

голосів так і одногласно. Друге, Ніщська редакція Установчого договору додала до статті 133 параграф 6, відповідно до якого Рада ЄС не може самостійно укласти торговельну угоду, що містить положення, які виходять за рамки внутрішніх повноважень Співтовариства, особливо ті положення, що тягнуть за собою гармонізацію законів та підзаконних актів держав-членів у сферах, в яких Установчий договір виключає таку гармонізацію. До таких угод віднесено: угоди у сфері торгівлі культурними та аудіовізуальними послугами, послугами у сфері освіти, соціальним та медичним обслуговуванням людей.

Зрозуміло, що на обсяг повноважень Співтовариства у сфері спільної торговельної політики, відповідно до норм Установчого договору та рішень Суду ЄС, впливає предмет торгівлі. Так, якщо предметом торгівлі є товари, то ЄС самостійно визначає та веде спільну торговельну політику, укладає тарифні та торговельні угоди, встановлює та застосовує заходи захисту й спільний митний тариф (ст. 133). З іншого боку, якщо предметом торгівлі є послуги й комерційні аспекти інтелектуальної власності, то Співтовариство поділяє компетенцію з державами-членами під час укладання угод та застосування заходів захисту (п. 5 ст. 133).

Серед норм, що встановлюють виключну компетенцію Європейського співтовариства у сфері зовнішньої торгівлі товарами, існує виняток з правила, визначений у статті 134 Установчого договору. Положення цієї статті надають право державам-членам ЄС застосовувати національні заходи захисту у формі обмеження імпорту товарів із третіх країн у випадках відхилення торговельного потоку або у разі економічних труднощів у одній чи кількох державах-членах, які спричинені різницями у заходах торговельної політики.

Характеризуючи основні напрямки розвитку спільної торговельної політики країн-членів ЄС можна виділити основні: визначення показників диференціації країн-членів за динамікою питомої ваги та приросту обсягів експортно-імпортних операцій у взаємній торгівлі; оцінка географічної структури взаємної торгівлі з точки зору пріоритетів двосторонньої торгівлі; визначення пріоритетів товарної структури взаємної торгівлі з точки зору спеціалізації окремих країн; оцінка структури взаємної торгівлі в окремих галузях виробництва; характеристика дисбалансу в торгівлі окремими групами товарів країнами-членами ЄС; аналіз структурних змін товарної структури окремих країн. Лібералізація внутрішньої торгівлі ЄС сприяла впровадженню єдиної торгової політики у відносинах із третіми країнами, яка обмежила імпорт єдиним митним тарифом та іншими паратарифними (близькими до тарифних) бар'єрами.

Розвиток спільного ринку ЄС сприяв зміні структури взаємної торгівлі. Основними пріоритетами в обсягах товарообігу країн ЄС є продукція машинобудування і транспортне устаткування, промислові вироби, хімічні товари, продукти харчування, спиртні напої та тютюнові вироби, що свідчить про орієнтацію взаємної торгівлі на виробництво високотехнологічної готової продукції.

Розвиток взаємної торгівлі країн – членів ЄС у цілому справляє позитивний вплив на добробут та зайнятість його населення. Важливим виміром програм інтеграції ринків в межах ЄС є, з одного боку, здійснення заходів щодо розвитку ринків праці і створення нових робочих місць, забезпечення соціальних стандартів Співтовариства, а з другого – запровадження єдиних механізмів, які гарантують права споживачів.

Функціонування єдиного ринку розширює масштаби конкуренції, посилює конкурентну боротьбу і веде до зміни стратегії фірм, які вже орієнтуються не тільки на національний, але й на європейський ринок.

Предмет спільної торговельної політики становить торгівля товарами, послугами, комерційними аспектами інтелектуальної власності, що визначено у статті 133 Установчого договору, а судова практика розширює цей перелік торгівлею вугіллям та сталлю, а також атомною енергією. До цього слід додати торгівлю прямими іноземними інвестиціями.

Зміст терміну «товар» або «продукція» передбачає будь-що, що можна оцінити грошима, та є об'єктом торговельної операції. Це визначення охоплює також золоті та срібні

колекційні монети, які не є законним засобом платежу; товари та матеріали, які постачаються з метою надання послуг; звукові записи, фільми, апаратуру та іншу продукцію, що використовується для розповсюдження телевізійних сигналів; сміття, яке не переробляється та має негативну економічну вартість; електроенергію. Товаром не вважаються: банкноти, які є законним способом платежу; лотерейні білети, оскільки вони підпадають під положення Установчого договору про капітал та послуги; телетрансляція або передача телевізійних сигналів, які підпадають під положення Установчого договору про послуги.

Виділяють три категорії товарів, які мають особливий статус внаслідок їх економічного значення для ЄС та своєрідного розподілу компетенції між Європейськими співтовариствами та державами-членами щодо цих товарів. Першу категорію товарів складає сільськогосподарська продукція, другу – вугілля та сталь, третю – атомна енергія. Сільськогосподарська продукція включає продукти землеробства, тваринництва, рибальства та продукти переробки: м'ясо, субпродукти, рибу, ракоподібні та молюски, молоко, молочні продукти, їстівні овочі, плоди, горіхи, каву, чай, прянощі тощо.

Торгівля сільськогосподарською продукцією підпадає не тільки під спільну торговельну політику, але й під спільну сільськогосподарську політику. Однак положення Установчого договору щодо спільної сільськогосподарської політики не передбачають процедури укладання міжнародних торговельних угод й застосування захисних заходів, тому під час проведення зазначених процедур у сфері торгівлі сільськогосподарською продукцією застосовуються положення Установчого договору про спільну торговельну політику.

Щодо торгівлі вугіллям і сталлю, то цей ринок спочатку функціонував у рамках Європейського співтовариства з вугілля і сталі (ЄСВС), Договір про заснування якого терміном на п'ятдесят років Франція, Німеччина, Італія та три країни Бенілюксу підписали ще в 1951 р. З плином часу цей союз припинив своє існування (23 липня 2002 р.) й вугільна та металургійна галузь перейшли остаточно до «загального» спільного ринку ЄС.

Повноваження ЄС у сфері торгівлі атомною енергією врегульовано Договором про заснування Європейського співтовариства та рішеннями Суду ЄС. Згідно Установчого договору Співтовариства його положення не повинні порушувати положення Договору про створення Євратому. Водночас у Висновку 1/94 [4] Суд ЄС зазначив, що оскільки Договори про створення Євратому не містять положень щодо зовнішньої торгівлі, ніщо не перешкоджає поширювати сферу дії угод, які укладені відповідно до статті 133 Установчого договору, на міжнародну торгівлю продукцією Євратому. Тим самим Суд підтвердив повноваження Європейського співтовариства укладати міжнародні угоди щодо торгівлі атомною енергією.

У рамках спільної торговельної політики торгівля послугами (на відміну від торгівлі товарами) підпадає під спільну компетенцію ЄС та його держав-членів. Відповідно до статті 50 Установчого договору «послугами» є послуги, що їх надають зазвичай за винагороду, тією мірою, якою вони не підпадають під дію положень про свободу пересування людей, товарів та капіталу. Послугами, зокрема, є: діяльність промислового характеру, діяльність торговельного характеру, діяльність ремісників, діяльність осіб вільних професій. Торгівля послугами є предметом СТП, виходячи з наступного. По-перше, стаття 133 Установчого договору передбачає торгівлю послугами. По-друге, у Висновку 1/94 Суд ЄС зазначив, що оскільки СТП має відкритий характер, торгівля послугами не може бути виключена з предмета статті 133 Установчого договору, хоча тільки окремі обмежені аспекти ГАТС підпадають під СТП. Водночас Суд наголосив, що спільна торговельна політика ЄС не стосується послуг, які пов'язані із вільним рухом фізичних та юридичних осіб. По-третє, у доктрині СТП торгівлю послугами відносять до предмета СТП.

До спільної компетенції Європейського співтовариства та його держав-членів у рамках спільної торговельної політики належить торгівля комерційними аспектами інтелектуальної власності. Це питання є важливим з огляду на зв'язок між зазначеною власністю та торгівлею товарами.

Отже, Європейському Співтовариству у сфері спільної торговельної політики притаманна як виключна так й спільна компетенція, що визначається предметом торгівлі. Правовий режим регулювання торговельних відносин у Європейському Співтоваристві передбачає повагу до цілей національної політики країн-членів, застосування гнучких підходів, поступовий доступ до ринку товарів та послуг. Для забезпечення виконання положень нормативних актів ЄС країни-члени повинні прийняти або реформувати широке коло питань внутрішнього регулювання у сфері торгівлі, що сприятиме реалізації, застосуванню та функціонуванню спільної торговельної політики.

Література:

1. Європейський Союз. Консолідовані договори. / За ред. В. Муравйова. – К., 1999. – 206 с.
2. Исаченко Т.М. Торговая политика Европейского Союза. - М.: ГУ-ВШЭ, 2010. – 395 с.
3. Мадиярова Д.М. Стратегия формирования внешнеэкономической деятельности. – Алматы: Экономика, 1999. – 184 с.
4. Opinion 1/94 [1994] ECR I-5267.
5. Шнирков О.І. Торговельна політика Європейського Союзу: Монографія. – К.: Вид.-полігр. центр «Київський університет», 2005. – 152 с.
6. Амстердамський договір було підписано 2 жовтня 1997 р., набув чинності 1 травня 1999 р. У Амстердамському Договорі йдеться про основні права громадян, поступове встановлення зони свободи, безпеки та справедливості, містяться декларації про політичну співпрацю та судову співпрацю в карних справах, впроваджуються нові положення з питань працевлаштування, соціальної політики, охорони навколишнього середовища, здоров'я та споживачів, піднімається проблематика європейського громадянства, а також впроваджуються досить обмежені зміни, якщо йдеться про інституції ЄС та зобов'язальний процес прийняття рішень.
7. Ніццький договір було підписано 26 лютого 2001 р., набув чинності 1 лютого 2003 р. після ратифікації всіма державами-членами. Ніццький договір змінює окремі положення Договору про Європейський Союз, Договору про заснування Європейської Спільноти та деяких пов'язаних з ними законодавчих актів.
8. Уругвайський раунд багатосторонніх переговорів – тривав з 1986 по 1994 р. під егідою ГАТТ по питанням міжнародної торгівлі. У результаті переговорів відбулось розширення ГАТТ до таких нових областей як інтелектуальна власність, послуги, капітал, сільське господарство, також усунено численні бар'єри в торгівлі товарами та послугами. Рішення Уругвайського раунду переговорів вступили в силу в 1995 р.

ЕКОЛО–ПРАВОВІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Попович А.І.

(аспірантка Інституту законодавчих передбачень і правової експертизи)

Останнє розширення Європейського Союзу поставило Україну в новий регіональний контекст. Спільний кордон дає можливість розвивати тісну співпрацю з Європейською Спільнотою, і рухатися в напрямку поступової економічної інтеграції та глибшої політичної співпраці. На цьому шляху важливе місце належить використанню економічних інструментів для виконання природоохоронних завдань. До них належать, насамперед, екологічні податки.

Окремі аспекти екологічних податків розглядаються у загальних теоретичних дослідженнях податкового права України (Кучерявенко Н.П., Гаврилюк Р.Ю.). Проблеми

формування та застосування податків з охорони навколишнього природного середовища піднімають Костицький В.В., Турлова Ю., Кузнецова С. Оподаткування в Європейському Союзі та особливості української податкової системи досліджують вчені Нонко А.В., Слепець В.М., Дмитренко Г.В., Ященко К.В.

Екологічні податки накладаються на діяльність, шкідливу для довкілля. В нормативно-правових актах України екологічні податки як юридична категорія ще не знайшли свого закріплення. Натомість Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища” встановлено три види “екологічних зборів”: 1) за спеціальне використання природних ресурсів (деталізовані в законодавстві про землю, воду, атмосферне повітря, надра, тваринний та рослинний світ); 2) за забруднення навколишнього природного середовища (базою якого є європейський принцип “забруднювач платить”); 3) за погіршення якості природних ресурсів (не введений) [1].

Сам термін “екологічні податки” планується запровадити з прийняттям Податкового кодексу України, у проекті якого розділ “Екологічний податок” включає плату за: 1) викиди забруднюючих речовин в атмосферу стаціонарними джерелами забруднення; 2) скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об’єкти; 3) розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об’єктах; 4) утворення радіоактивних відходів; 5) тимчасове зберігання радіоактивних відходів протягом понадпроектного терміну. У згаданому розділі запропоновано також механізм стимулювання платників до зменшення забруднення довкілля [3]. Однак питання податку з власників транспортних засобів, плати за землю та плати за користування надрами винесені в окремі розділи, що дозволяє зробити висновок про можливість певної невідповідності правилам і класифікації, що діють в ЄС.

Слід наголосити на тому, що сам Європейський Союз не має повноважень запроваджувати чи стягувати податки. Відповідальність за податкову політику в основному лягає на країни-члени, які можуть делегувати її частину з центрального на регіональний чи локальний рівні. ЄС відіграє тільки допоміжну роль щодо врегулювання податків та зборів. Він не стандартизує, але забезпечує відповідність національних податкових систем одна одній та цілям, встановленим Договором про заснування ЄС. Стаття 269 цього документа вимагає, щоб бюджет ЄС повністю фінансувався з власних джерел [4, 95]. А це прямо залежить від можливостей країн-членів сплачувати податки.

Другий огляд результативності природоохоронної діяльності (ОРПД), що проводиться в Україні завдяки програмі Європейської економічної комісії (ЄЕК) ООН відмітив значне покращення дотримання сплати платежів, що є важливим елементом ефективності економічних інструментів. Показник рівня оплати нарахованих платежів зріс з 22,7% у 1998 році до 87% у 2004 році [2, 80]. Найкраще сплачувався збір за викиди в атмосферне повітря, значно покращилася сплата збору за розміщення відходів. Найнижчий результат дає збір за скиди у водойми. У 2004 році нарахування за шкоду та штрафи становили 2,7 % від суми нарахованого збору за забруднення, але фактично було сплачено тільки 0,8%, що свідчить про недостатній контроль за дотриманням законодавства у випадках, коли він має найбільше значення, а саме у зв’язку з найбільшими забруднювачами, сплатою штрафів та відшкодуванням шкоди.

В Україні для вирішення екологічних проблем у доповнення до податків та зборів можуть бути мобілізовані інші ресурси. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає основні рамки природоохоронних витрат і основні джерела фінансування, включаючи: Державний бюджет, обласні та місцеві бюджети; Фонди охорони навколишнього природного середовища; кошти підприємств, установ та організацій; добровільні внески та інші кошти. Цільове призначення фондів є визначальною особливістю державної системи охорони довкілля в Україні, що призводить до автоматичного спрямування деяких потоків надходжень на фінансування природоохоронних витрат згідно з наперед визначеними правилами. Добровільні пожертви не відіграють жодної ролі в Україні, тому

необхідним є залучення донорів та приватного фінансування. Так само видатки на охорону довкілля мали б відповідати тим самим екологічним пріоритетам.

Згідно з чинним законодавством України економічні заходи повинні передбачати: взаємозв'язок господарської діяльності підприємств з раціональним використанням природних ресурсів; визначення джерел фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; встановлення лімітів використання природних ресурсів; встановлення нормативів плати і розмірів платежів за використання природних ресурсів; надання підприємствам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними маловідходних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій; відшкодування збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

На сьогодні можна говорити про певну неузгодженість у механізмі справляння екологічних податків, задекларованому у вітчизняному законодавстві, а також потребу у встановленні відповідності екологічного законодавства України із законодавством ЄС. Питання екологічної та економічної безпеки виходять далеко за межі окремих держав. Успіх в економіці суверенної України напряду залежить від її екологічної доцільності. Також Україні необхідно взяти за правило, що будь-які відхилення, пов'язані з негативними наслідками і погіршенням економічного і екологічного стану природних ресурсів неминуче викликатимуть накладення певних санкцій.

На сьогодні в ЄС близько одного євро з кожних п'ятнадцяти, що надходять від річних доходів, отримується від екологічних податків. [5, 9].

Визначення екологічних податків, яке зазвичай наводиться Європейською Комісією, включає в їх зміст поняття встановлення кількості чогось, що має обґрунтований, негативний вплив на довкілля. В наукових дослідженнях податки з охорони довкілля в ЄС поділяються на категорії: 1) податки енергетики – включають податки з продуктів енергетики, як транспорту так і стаціонарних джерел. 2) транспортні податки, які складаються з податків, що стосуються власності та користування моторними перевізними засобами. 3) податки з викидів та використання природних ресурсів. Ними оподатковується міра чи оцінка шкідливих викидів в повітря або воду, управління шумом та твердими відходами. [8, 415].

Справляння екологічних податків в Україні, окрім невідповідності нормам ЄС, не позбавлено інших розбіжностей, на необхідності врегулювання яких наголошують науковці [9, 40]. Серед них: 1) наявність великої кількості нормативно-правових актів та колізійність законів і підзаконних правових актів, які регулюють податкові відносини; 2) нестабільність податкового законодавства, а саме численні зміни до існуючих законів; 3) наявність законів, які належать до інших галузей права, але регулюють податкові відносини. Наприклад, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» обумовлює різні податкові пільги для юридичних осіб, які запроваджують маловідхідні та ресурсо- і енергозберігаючі технології, і які виконують природоохоронні заходи. Інші податкові пільги згадуються у Законі України «Про природно-заповідний фонд» та Законі України «Про відходи». Тобто, діяльність з фінансування охорони довкілля стимулюється податковими пільгами, передбаченими Законом «Про охорону навколишнього природного середовища». Різні пільги можуть надаватися підприємствам, установам, організаціям та іншим юридичним особам, які запроваджують маловідхідні, енерго- та ресурсозберігаючі технології, використовують нетрадиційні джерела енергії або проводять природоохоронні заходи. Проте Закон «Про систему оподаткування» [10] обумовлює, що податкові пільги не можуть бути запроваджені або змінені іншими законами, крім податкових законів. Ця несумісність законів може використовуватися при отриманні пільг, які базуються на Законі «Про охорону навколишнього природного середовища», які не узгоджуються із Законом «Про систему оподаткування». Податковими законами, які включають невелику частину податкових пільг, передбачених екологічним законодавством, є Закон «Про оподаткування прибутку

підприємств» та Закон «Про плату за землю». Інші податкові закони також передбачають деякі незначні пільги, які можуть застосовуватися до природоохоронної діяльності.

Отже, можна говорити про певну неузгодженість у механізмі справляння екологічних податків, задекларованому у вітчизняному законодавстві, а також потребу у встановленні відповідності екологічного законодавства України із законодавством ЄС, що може стати предметом окремої наукової розвідки.

Література:

1. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. // <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Огляд результативності природоохоронної діяльності в Україні / Європейська економічна комісія. Комітет з екологічної політики ООН. - Нью-Йорк-Женева, 2007. – 247 с.
3. Проект податкового кодексу України // <http://minfin.gov.ua>.
4. Договір про заснування Європейської Спільноти / Конституційні акти ЄС. Частина I. – К.: Видавництво “Юстиніан”, 2005. – 512 с.
5. Taxation trends in the European Union – Data for the EU Member States and Norway. European Commission. Luxembourg: Office for official Publications of the European Communities. 2007. – 447 pp.
6. Facts and figures: the links between EU’s economy and environment. European Commission. Luxembourg: Office for official Publications of the European Communities. 2007. – 20 pp.
7. Огляд результативності природоохоронної діяльності в Україні / Європейська економічна комісія. Комітет з екологічної політики ООН. - Нью-Йорк-Женева, 2007. – 247 с.
8. Taxation trends in the European Union – Data for the EU Member States and Norway. European Commission. Luxembourg: Office for official Publications of the European Communities. 2007.– 447 pp.
9. Майстренко О. Реформування податкової системи України як спосіб вирішення податкових колізій // Право України – 2006. – № 2. – С. 39-42.
10. Закон України «Про систему оподаткування» від 25.06.191 р. // <http://zakon.rada.gov.ua>.

МІЖНАРОДНІ КОНКУРЕНТНІ ПЕРЕВАГИ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ **Субіна О.О.**

(методист сектору академічної політики навчального відділу Київського національного торговельно-економічного університету)

Анотація. У статті висвітлено актуальні питання щодо шляхів підвищення рівня конкурентноздатності вищих навчальних закладів України та позиціонування їх іміджу на міжнародному ринку освітніх послуг.

Ключові слова: вищий навчальний заклад, конкурентноздатність, рейтинг, критерії.

Питання куди піти вчитися і який вуз найкращий, питання конкурентоспроможності вищих навчальних закладів були актуальними завжди і в «благодатну» епоху соціалізму, — коли всі мали «рівні можливості» при «рівних правах», і конкуренції офіційно не існувало, і тоді, коли конкуренція набула офіційного статусу — в період формування ринкових відносин і появи різноманітних приватних вищів {сучасне скорочення вищого навчального закладу), навчальних центрів, курсів, тренінгових фірм, бізнес-класів тощо, які пропонують реалізувати будь-яку навчальну програму «за Ваші кошти», — і коли питання збереження

високого статусу диплома про державну вищу освіту стало надзвичайно актуальним і болючим.

Крім вищезазначеного, важливими чинниками, що зумовлюють необхідність розгляду питань щодо підвищення конкурентоспроможності українських вищих навчальних закладів є реалії сучасного постіндустріального глобалізованого світу, який вимагає інноваційних знань, винаходів, застосування високих технологій, а також — процес формування загальноєвропейського освітнього простору під егідою Болонського процесу, який визначає для українських вищів «правила гри» на найвищому рівні задля збереження молодого інтелектуального потенціалу рідної держави і уникнення долі ресурсного додатка індустріально розвинених країн.

І в радянські часи і тепер головними критеріями, визначальними при обранні того чи іншого навчального закладу та його конкурентоспроможності, були — якість освіти (освітніх послуг) і репутація закладу (або користуючись сучасною термінологією - його імідж).

Питання базових принципів створення належних умов для забезпечення конкурентоспроможності організації (підприємства, фірми) досліджувалися такими класиками економічної та управлінської науки як А. Смит, М. Лортер, А. Маршалл, Дж. Еванс, Б. Берман, М. Мескон, М. Зальцман та ін.

Проблематиці створення іміджу присвячені дослідження Дж. Бергера, П. Берда, С. Блэка, Дж. Брауна, Б. Брюса, Р. Хоффа, Э. Фромма, Б. Швабе та ін., які розглядали питання іміджу політика та бизнесмена. А також Б. Джи, А. Дейяна, Б. Карлофа, Ф. Котлера, М. Мескона, Х. Маккейя, Лі Якокка, які досліджували імідж банку, фірми, компанії, організації.

Економічні та соціально-психологічні аспекти питання формування іміджу навчального закладу в тому чи іншому науковому аспекті досліджувалися російськими науковцями в рамках нового наукового спрямування «корпоративна іміджеологія в сучасній російській освіті» (П.І. Ананченкова, В.Я. Білобрагін, В.В. Білобрагін, О.О. Дагаєва, О.А. Ізмайлова., М.А. Кадочніков, О.І. Пантюшина, Т.М. Піскунова, О.О. Петрова та інші).

Серед вітчизняних вчених, що досліджували проблематику іміджу навчального закладу можна назвати С.М. Броннікову, В.В. Вербицького, Т. Живаєву, О.А. Межеричьку, А.А. Омельченко, М.В. Фадееву, Р.В. Шаповала.

В той же час, варто зазначити, що в усіх перерахованих публікаціях відсутня єдина думка щодо структури конкурентоспроможності вищого навчального закладу та сутності поняття іміджу вишу, що дозволяє зробити висновок про недостатній рівень досліджень в цьому напрямку.

Враховуючи те, що вищий навчальний заклад - це відкрита соціально-педагогічна організація, яка пов'язана з багатьма суспільними інститутами і «забезпечує навчання, виховання та професійну підготовку осіб відповідно до їх покликання, інтересів, здібностей та нормативних вимог у галузі вищої освіти, а також здійснює наукову та науково-технічну діяльність» [1], визначення конкурентної стратегії, що зумовить формування конкурентоспроможності вишу на ринку освітніх послуг, має відповідати вимогам, які висуваються до вищих закладів освіти та освітніх послуг глобалізованим постіндустріальним середовищем, а також основними споживачами освітньої продукції — студентами і роботодавцями.

Відповідно до Закону України «Про вищу освіту» основною метою діяльності вищого навчального закладу є забезпечення умов, необхідних для отримання особою вищої освіти та підготовка фахівців для потреб України, а його головними завданнями є:

- здійснення освітньої діяльності певного напрямку, яка забезпечує підготовку фахівців відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів і відповідає стандартам вищої освіти;
- здійснення наукової і науково-технічної, творчої, мистецької, культурно-виховної, спортивної та оздоровчої діяльності;

- забезпечення виконання державного замовлення та угод на підготовку фахівців з вищою освітою;
- здійснення підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів та їх атестація;
- вивчення попиту на окремі спеціальності на ринку праці і сприяння працевлаштуванню випускників;
- забезпечення культурного і духовного розвитку особистості, виховання осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах, в дусі українського патріотизму і поваги до Конституції України;
- підвищення освітньо-культурного рівня громадян [1].

Виходячи з вищевикладеного, у рамках вищої школи конкурентоспроможність в загальному підсумку визначається якістю виконання навчальним закладом окреслених вище завдань (якістю освітніх послуг), попитом абітурієнтів на освітні послуги конкретного вишу і затребуваністю випускників на ринку праці, та включає комплекс характеристик, що забезпечують в сукупності певну позицію в освітньому та соціальному середовищі, іншими словами - імідж навчального закладу.

Аналізуючи зміст поняття «якість освітніх послуг» можна виділити ряд основних факторів, що є визначальними при одержанні державного дозволу (ліцензії) на здійснення освітніх послуг, та які в своїй єдності мають прямий вплив на забезпечення належного рівня підготовки фахівців та організацію навчального процесу, і логічно об'єднати їх за трьома напрямками:

- матеріально-технічні фактори: навчальні корпуси та побутові приміщення, сучасне обладнання та техніка, використання інноваційних освітніх технологій;
- науково-педагогічні фактори: якісний професорсько-викладацький склад, функціонування наукових шкіл та проведення наукових досліджень за напрямками підготовки фахівців, маркетингові дослідження розвитку ринку праці, наявність різноманітних навчальних програми відповідно до вимог ринку праці, належне навчально-методичне забезпечення, сучасні методики навчання; інноваційні підходи до організації навчального процесу, що розглядаються як сукупність різних характеристик, що зумовлюють забезпечення високого рівня підготовки фахівців згідно із сучасними вимогами суспільства тощо;
- споживчі фактори: затребуваність випускників на ринку праці, рівень доступності освітніх послуг, наявність державної ліцензії на реалізацію освітніх послуг; гнучка цінова політика; медіа-активність керівництва вузу та ін.

Названі критерії лежать в основі забезпечення належного рівня якості освітніх послуг, проте вирішальним фактором стабільності конкурентоспроможності організації є не просто здатність виробляти високоякісну продукцію, важливим є забезпечення її комерційного успіху.

В цьому аспекті особливого значення набуває позитивний імідж організації, який формується на основі інтегрованої інформації про саму організацію, різні аспекти її діяльності, характеристики продукції і виступає як важливий нематеріальний актив, що сприяє досягненню необхідного конкурентного успіху на ринку товарів і послуг.

Виходячи із загальних характеристик іміджу, його функцій і типів науковцями були розроблені узагальнені моделі іміджу організації, що мають подібну структуру. Розробники цих моделей вважали, що загальне враження про організацію формується на підставі інтегрування інформації про саму організацію, її діяльність, ділове спілкування, поведінку співробітників тощо. При цьому автори спиралися на різні теоретичні схеми або ж проводили соціо-психологічні емпіричні дослідження. В результаті було визначено, що найбільш важливими для виникнення довіри до організації й, відповідно, формування її позитивного іміджу є думка людей про:

- 1) про фінансовий стан організації («процвітаюча», «стабільна», «з високими доходами» та ін.);

2) історію організації, фірми, її традиції та репутацію («існує довгий час», «із традиціями», «з нею мають справи солідні партнери» та ін.);

3) особистість керівника («на чолі стоїть солідна й впливова людина», «прогресивний, розумний» та ін.);

4) публіциті - рекламну популярність («гарна реклама», «позитивні відгуки», «чув багато хорошого» та ін.);

5) турботу про персонал («патерналізм у керівництві», «співробітники як члени родини», «багато самостійності при високій відповідальності», «персонал спокійний за своє майбутнє» та ін.);

6) соціальну відповідальність перед суспільством - якість роботи, рід діяльності, спрямованість на споживача, клієнта, турбота про нього («обов'язковість», «випускає якісну й потрібну продукцію», «допомагає неможливим» та ін.);

7) керування організацією («із честю виходить зі складних ситуацій», «прогресивне науково обгрунтоване керування» та ін.);

8) фірмовий стиль («солідний офіс», «гарна емблема», «яскравий слоган» та ін.);

9) етичність діяльності й відносин («чесна», «відкрита», «не обманює клієнтів» та ін.).

Працюючи над формуванням позитивного іміджу навчального закладу, крім традиційних заходів, спрямованих на створення і підтримку належного іміджу вишу, необхідно враховувати й світові тенденції щодо формування іміджевих складових університетів, які мають прямий вплив на рівень конкурентоспроможності вищих навчальних закладів у глобалізованому суспільстві. Так, зокрема, параметри показників конкурентоспроможності університетів за світовими рейтингами, які щороку проводяться провідними рейтинговими агенціями та засобами масової інформації, є важливими критеріями, що мають прямий вплив на рівень сприйняття вузу світовою громадськістю.

Наведемо основні критерії оцінювання вузів, які застосовуються у найвідоміших світових та вітчизняних рейтингах, таких як «Рейтинг кращих англійських університетів «The Guardian», рейтинг «The Times Higher Education», Світовий рейтинг бізнес-шкіл за версією «Financial Times», Академічний рейтинг Шанхайського університету ARWU, рейтинг Webometrics від іспанської лабораторії Cybermetrics, а також рейтингах російських та українських агенцій і виділимо найбільш вагомні показники, за якими визначаються місця в рейтингових таблицях світу і які відповідно впливають на конкурентоспроможність закладів освіти.

Рейтинг кращих англійських університетів «The Guardian 2010» оцінює вищі навчальні заклади за такими критеріями як:

- оцінка рівня викладання;
- оцінка якості знань студентів;
- співвідношення кількості студентів та викладачів (кількість студентів на 1 викладача);

- перспективи подальшого працевлаштування студентів.

Щотижневик «The Times Higher Education» місце університету в таблиці рейтингу визначає за критеріями, що включають такі параметри оцінки як:

- якість дослідницької роботи (цитуємість університету; академічний рівень університету);

- міжнародні зв'язки (кількість іноземних студентів і викладачів);

- якість викладання (оцінка викладацького складу на думку студентів);

- перспективи подальшого працевлаштування студентів (думка роботодавців).

Світовий рейтинг бізнес-шкіл за версією газети «Financial Times»: Рейтинг складається за результатами опитувань та інтерв'ю учасників, випускників самих бізнес-шкіл. При цьому пропонуються такі критерії оцінювання:

- міжнародний викладацький склад школи;

- задоволеність студентів;
- прогрес у кар'єрі й досвіді роботи, досягнуті цілі.
- кількість докторів серед викладацького складу;
- рівень проведення наукових досліджень
- кількість жінок серед викладачів, кількість жінок серед студентів.

Академічний рейтинг Шанхайського університету ARWU, включає вищі навчальні заклади, що ранжуються за формулою, яка враховує:

- якість освіти (10%), яка визначається кількістю випускників університету, що одержали Нобелівські премії або знаки особливої відмінності у своїх галузях (зокрема, медалі Всесвітнього союзу математиків);

- рівень викладачів (40%), який розраховується за двома підкатегоріями:

- а) кількість викладачів - лауреатів Нобелівської премії й знаків особливої відмінності у своїх областях - 20%;

- б) частота цитування робіт викладачів в 21 предметній категорії за версією ISI Highly Cited - 20%;

- результативність наукових досліджень (40%), яка визначається, виходячи з кількості публікацій у провідних академічних журналах світу. Показники цитування американського Institute for Scientific Information (ISI) спираються на дані з 5684 наукових журналів, з яких 40% американські, і менш ніж 2% - російські;

- своєрідна «академічна щільність» університету (10%), коли результати, отримані за першими трьома критеріям, діляться на кількість постійних викладачів університету. У сумі виходить «індекс Гарварда» -100%.

Рейтинг Webometrics від іспанської лабораторії Cybermetrics пропонує порівнювати вищі навчальні заклади за їхньою активністю у віртуальному просторі:

Для складання рейтингу використовуються чотири показники:

- число сторінок сайту, що показують пошукові системи Google, Yahoo, Live Search і Exalead (російські та українські пошукові системи, такі як Yandex, Rambler, Meta, Bigmir, Холмс та ін. не беруться до уваги!). Вага показника S у сумарному рейтинговому значенні - 25%;

- кількість унікальних зовнішніх посилань на сторінки сайту університету через пошукові системи Yahoo Search, Live Search і Exalead (пошукова система Google залишена для іншого веб-індикатору). Вага показника V у сумарному рейтинговому значенні — 50%.

- число розміщених на сайті файлів з даними (файли публікацій результатів досліджень і наукових праць). Підраховується число файлів чотирьох форматів: Adobe Acrobat (.pdf), Adobe Postscript (.ps), Microsoft Word (.doc), Microsoft Powerpoint (.ppt). Вага показника R у сумарному рейтинговому значенні — 12,5%.

- число сторінок і посилань на сайт вузу, отриманих з використанням спеціалізованої (для пошуків наукових праць, представників наукового співтовариства й т.п.) пошукової машини Google Scholar. Вага показника Sc у сумарному рейтинговому значенні — 12,5%.

Критерії, за якими визначаються рейтинги вищих навчальних закладів Росії

ЗАТ «Інформ-Інвест» - дочірня структура «Інтерфаксу», розробила незалежну систему оцінки і формування рейтингів російських вузів, яка побудована на основі таких основних індикаторів:

- освітня діяльність вузу (20%);
- науково-дослідна діяльність вузу (20%);
- соціалізаторська діяльність вузу (15%);
- міжнародна діяльність вузу (15%);
- бренд вузу (15%);

— громадська думка про діяльність вузу (15%).

Рейтинги вишів від Федерального агентства освіти (ФАО) враховують такі параметри:

- якість професорсько-викладацького складу;
- кількість студентів різних форм вчення;
- наявність студентів з інших країн;
- обсяги наукових досліджень;
- видавнича діяльність;
- забезпеченість студентів гуртожитками, профілакторіями тощо.

Національне російське рейтингове агентство «Рейтор» приводить свої рейтингові дослідження вузів за критеріями суспільної оцінки, спираючись на власні соціологічні дослідження й офіційну інформацію державних органів.

- рейтинг російських вузів за науковими досягненнями;
- рейтинги вузів за вартістю навчання на комерційних відділеннях;
- рейтинг вузів за рівнем розкриття інформації для абітурієнта на сайті;
- рейтинг «Підготовка державної еліти»;
- рейтинги вузів за середнім конкурсом;
- рейтинг вузів щодо задоволеності випускників;
- рейтинг вузів щодо задоволеності працедавців;
- рейтинг вузів щодо задоволеності держави;
- рейтинг вузів щодо посадовому зростанню випускників;
- рейтинг вузів щодо кар'єри випускників.

Критерії, за якими визначаються національні рейтинги вищих навчальних закладів України

Дослідження **«Рейтинг ВНЗ України «Компас-2010»** проводилося у лютому - квітні 2010 року із застосуванням методів особистого та телефонного інтерв'ю, опитування за допомогою електронної пошти та онлайн-опитування.

При розрахунку рейтингу враховувалися такі критерії:

- задоволеність випускників ВНЗ отриманою ними освітою і можливістю застосувати її в трудовій діяльності (КР1). Вага в загальному рейтингу = 10%.
- сприйняття роботодавцями якості освіти в українських ВНЗ (КР2). Вага в загальному рейтингу = 31%.
- сприйняття експертами якості освіти в українських ВНЗ (КР3). Вага в загальному рейтингу = 29%.
- співпраця між ВНЗ і компаніями-роботодавцями (КР4). Вага в загальному рейтингу = 30%.

Університетські рейтинги за проектом ЮНЕСКО. «Топ 200 Україна»:

- індекс якості науково-педагогічного потенціалу, значення якого змінюються в діапазоні [0—50%];
- індекс якості навчання, який змінюється в діапазоні [0—30%];
- індекс міжнародного визнання, який змінюється в діапазоні [0—20%].

Аналіз вищенаведених рейтингових показників, дозволив виділити критерії, що є спільними для багатьох рейтингів і виступають вагомими складовими високого рівня конкурентоспроможності сучасного університету та визначальними чинниками при формуванні його іміджу.

Серед таких критеріїв головними є:

- **якість знань (якість освіти) студентів;**
- **задоволеність студентів (випускників ВНЗ) якістю освіти в навчальному закладі;**

- **рівень викладання;**
- **якість науково-педагогічного потенціалу ВНЗ;**
- **якість науково-дослідницької роботи** (частота цитування робіт викладачів; результативність наукових досліджень, академічний рівень університету);
- **активність у віртуальному просторі** (кількість зовнішніх посилань на сторінки сайту вишу, число розміщених на сайті файлів з публікаціями результатів досліджень і наукових праць)
- **співвідношення кількості студентів та викладачів** (кількість студентів на 1 викладача);
- **перспективи подальшого працевлаштування студентів** (думка роботодавців);
- **міжнародні зв'язки** (кількість іноземних студентів і викладачів).

Вищенаведений перелік критеріїв визначає основні напрямки, на яких належить акцентувати увагу керівництву вітчизняних вищих навчальних закладів з тим, щоб організувати роботу в плані підвищення свого іміджу і належного позиціонування українських навчальних закладів на міжнародному ринку освітніх послуг.

З метою активізації цілеспрямованої діяльності українських освітян в плані формування конкурентних переваг університетів та підвищення їхнього іміджу на світовій арені хочеться навести наступну інформацію, опубліковану в лютому 2010 року в щотижневику US News and World Report за результатами рейтингування 400 університетів.

На думку US News and World Report, «списки демонструють хороші позиції американських навчальних закладів порівняно з вузами інших країн. Серед кращих 400 університетів 62% складають вузи семи країн»: США - 87 університетів (22%); Великобританія - 47 університетів (12%); Німеччина - 32 університети (8%); Австралія - 22 університети (6%); Японія - 19 університетів (5%); Канада - 19 університетів (5%); Франція - 17 університетів (4%).

Для представлення українських вищих навчальних закладах в світових рейтингах, що значно б посприяло позиціонуванню української вищої школи серед світової спільноти, необхідне проведення цілеспрямованої організаційної роботи щодо пошуку відповідних контактів та надання необхідної інформації. А поки що українські університети можна знайти хіба що серед аутсайдерів рейтингу Webometrics, за таблицею, надрукованою в липні 2010 року, Національний університет імені Т. Шевченка посів найвище серед українських вишів 1283 місце, далі за ним Києво-Могилянська академія 1440 місце, потім Львівський університет ім. І. Франка 1612 місце і т.д.

Висновки:

Підсумовуючи вищевикладене, хочеться підкреслити важливість ролі позитивного іміджу для конкурентоспроможності вищого навчального закладу та його міжнародного визнання. При цьому підкреслити, що головна роль у формуванні іміджевої стратегії належить керівництву навчального закладу, що визначає основні напрямки розвитку вишу і має враховувати виняткову важливість іміджевого фактору в його позиціонуванні на ринку освітніх послуг, а також ті критерії, що є визначальними для сучасного вищого навчального закладу, і зокрема:

- широке впровадження в навчальний процес інноваційних наукових розробок професорсько-викладацького складу вузу;
- розширення сфери надання освітніх послуг за гнучкими програмами, які враховують швидкі зміни ринкової економіки
- удосконалення науково-методичного забезпечення навчального процесу;
- застосування інноваційних освітніх технологій;
- поєднання фундаментальності освіти та індивідуалізації навчання;
- підвищення педагогічної майстерності викладачів шляхом проведення різноманітних

науково-педагогічних тренінгів;

— запровадження високої культури міжособового спілкування та партнерських стосунків між викладачами, студентами та адміністративним персоналом;

— забезпечення навчального процесу сучасним навчально-технічним обладнанням та можливістю широкого застосування інноваційних інформаційних технологій;

— розширення міжнародних партнерських зв'язків;

— належного матеріально-технічного забезпечення навчання та побуту студентів та співробітників навчального закладу;

— забезпечення відповідності іміджу навчального закладу його реально існуючому образу, організаційній та внутрішній культурі тощо.

Література:

1. Про вищу освіту [Текст]: [Закон України: офіц. текст за станом на 10 лютого 2010 року]. - К: Відомості Верховної Ради України, 2002.-№20.-Ст. 134

2. Актуальные вопросы развития образования в странах ОЭСР / [Борисенкова А.В., Вахштайн В.С., Железов Б.В. и др.]; отв ред. М.В. Ларионова. -М.: ИД ГУ-ВШЭ, 2005. - 120 с.

3. Джи Б. Имидж фирмы: планирование, формирование, продвижение / Барбара (Бобби) Джоан Джи; [Пер, с англ.].- М.: «Центр», 1999. -414с.

4. Имидж. Энциклопедический словарь / [авт., сост. А.Ю. Панасюк]. - М.:РИПОЛ классик, 2007. - 768с.

5. Клепко С.Ф. Філософія освіти в європейському контексті / С.Ф. Клепко. - Полтава : ПОШПО, 2006. - 328 с.

6. Проблеми іміджеології: 36. наук. доп. учасників IV міжнар. наук.-практ. конф., 16 травня 2003 / Редкол: З.І. Тимошенко та ін. - К.: Діловий партнер, 2003. - 112 с.

7. Світові рейтинги ВНЗ [Електронний ресурс] / Центр міжнародних проєктів «Євроосвіта» НДІ прикладних інформаційних технологій. – Режим доступу: <http://euroosvita.net>.

8. Ranking Web: Universities by Country [Електронний ресурс] /Rankings Web by the Cybermetrics Lab CSIC. - Режим доступу: <http://www.webometrics.info>.

ПРОБЛЕМИ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

МЕДІАЦІЯ ЯК АЛЬТЕРНАТИВНИЙ СПОСІБ ВИРІШЕННЯ ГОСПОДАРСЬКИХ СПОРІВ

Козирєва В.П.

(доцент кафедри господарського права і процесу Юридичного інституту НАУ)

Гаврилішин А.П.

(доцент кафедри господарсько-правових дисциплін Національного університету ДПС України)

Анотація. У статті розглядаються проблеми становлення медіації як одного із альтернативних способів вирішення господарських спорів при здійсненні підприємницької діяльності.

Ключові слова: медіація, медіатор, посередництво, альтернативний спосіб вирішення спорів.

***Аннотація.** В статті розглядаються проблеми становлення медіації як одного з альтернативних способів розв'язання господарських спорів при здійсненні підприємницької діяльності.*

***Summary.** This article discusses the problems of formation of mediation as an alternative means of settling commercial disputes in the implementation of business.*

Відповідно до ст.124 Конституції України право на забезпечення судового захисту здійснюється Конституційним Судом та судами загальної юрисдикції. Але захист порушених прав та законних інтересів можливий в Україні і іншими способами. Такі форми вирішення справ, у протизаг державним, прийнято називати «недержавними формами вирішення конфліктів» [1, с.3], або «альтернативним вирішенням спорів» [2, с.14].

Останнім часом серед вітчизняних юристів – вчених та практиків помітно зріс інтерес до різних способів врегулювання спорів поза межами державного суду. Такий інтерес не є випадковим, оскільки проблеми державної судової системи, пов'язані з недоліками бюджетного фінансування, перевантаженням судів цивільними та господарськими справами, тягатиною в їх вирішенні змушують шукати нові, більш ефективні та оперативні шляхи вирішення конфліктних ситуацій.

Альтернативне вирішення спорів дозволяє всьому населенню держави, у тому числі і самому незахищеному, використати додаткові, дуже часто більш гнучкі способи вирішення правових конфліктів. Ці способи захисту прав суб'єктів господарювання є додатковою гарантією реалізації конституційного права на вибір найбільш адекватного законного варіанту вирішення спору з метою захисту прав та законних інтересів.

Метою даної статті є роль медіації при вирішенні господарських спорів.

Серед альтернативних способів вирішення господарських спорів важливу роль грає такий спосіб як медіація або посередництво. Слово «медіація» походить від латинського «mediation» та означає «посередництво» [3, с.39]. Цей спосіб вирішення господарських спорів не названий в цивільному та господарському законодавстві у числі способів розв'язання конфліктів, але все більше зацікавлює вчених та практичних працівників. Сутність медіацій, або посередництва зводиться до процесу переговорів між сторонами спору за участю медіатора, який допомагає вирішити їм конфліктну ситуацію.

Як свідчить досвід зарубіжних держав з розвинутою економікою, в більшості випадків суб'єкти підприємницької діяльності намагаються вирішувати спірні питання не в державних судах, а в третейських або за допомогою медіаторів.

Термін «альтернативне вирішення спорів» (alternative dispute resolution) виник у 60-ті роки ХХ століття у США [4, с.10].

Одним із перших міжнародно-правових документів, у якому міститься положення про зміст врегулювання спорів через досягнення компромісу за допомогою третейських спорів є Вашингтонська конвенція 1965 року. Зазначена конвенція передбачає дві процедури у яких приймає участь третя сторона. Перша-це «conciliation», сутність якої полягає в тому, що особливим чином формується комісія примирення, яка визначає предмет спору між сторонами та прагне досягнути угоди між ними на взаємовигідних умовах. Другою процедурою Вашингтонської конвенції є посередництво (медіація). У 2001 році в США був прийнятий єдиний закон про медіацію, який узгодив багато законів, прийнятих в окремих штатах [5, с.75].

На сьогоднішній день медіація також адаптована і розповсюджена в таких державах як Австрія – закон «Про посередництво в цивільних справах» від 1 січня 2005 року [6, с.35]. Англія – відповідні центри «Альтернативних способів врегулювання спорів», [7, с.25], у Франції існує Трибунал по конфліктам, функція якого полягає в посередницькій ролі, яку він відіграє в судовій системі держави [8, с.94].

У Російській Федерації підготовлений, поданий і розглянутий в першому читанні Державною Думою законопроект «Про процедуру примирення за участю посередника».

Комісія ООН по правам міжнародної торгівлі прийняла спеціальні закони спрямовані на розвиток медіації. Європейська директива щодо медіації від ЄС заохочує використання медіацій у якості регулятора спорів з цивільних і господарських справ в інтересах більшого доступу до правосуддя. Крім того, як відомо, ЮНСІТРАЛ розробила Типовий закон про міжнародні процедури примирення і запропонувала державам-учасникам взяти його за основу при розробці внутрішнього законодавства з процедур примирення.

З одного боку, процес медіації – інноваційне явище поштовх якому було дано в США. Медіація почала формуватися як структурований метод. Це є іновацією для сучасного світу, оскільки відповідь суспільства на ті виклики, які перед ними ставить світ, що розвивається. З іншого – це явище має глибоку давнину, багато рис якого відомі сучасному праву та практиці. Посередництво як процедура примирення пройшло довгу еволюцію і по різному застосовувалося в різних умовах, але завжди грала значну стабілізуючу роль у суспільстві.

Сутність медіації полягає в тому, що сторони самостійно визначають посередника, який організовуючи переговори між сторонами активно приймає участь у них, допомагає їм досягнути взаємовигідного рішення з метою вирішення господарського спору.

Медіація відрізняється від інших способів, у тому числі від третейських судів (арбітражу) тим, що посередник не визначає хто із сторін конфлікту прав, а хто ні, не виносить для сторін обов'язкового рішення та не примушує їх до досягнення угоди. [9, с.63]

Таким чином медіаторство має наступні ознаки:

- автономія волі сторін у виборі посередника, в обговоренні доказів один до одного, у відпрацюванні взаємовигідного рішення;
- медіатором може бути тільки нейтральна особа, яка не є учасником господарського спору;
- медіатор створює спокійливі та конструктивні обставини на перемовинах, спрямовує та пом'якшує дискусію. Ця ознака є однією з найважливіших оскільки відображає сутність посередництва і ту роль медіатора у перемовинах за його участю;
- посередництво передбачає пошук взаємовигідного рішення, тому не тільки медіатор, але й сторони спору мають пропонувати свій вихід із конфліктної ситуації;
- процедура медіації може бути припинена, сторони завжди можуть відмовитися від посередництва і звернутися у державний або третейський суд для вирішення господарського спору.

Названі ознаки лише у загальному вигляді дають уявлення про сутність медіації.

Посередництво передбачає вирішення таких завдань:

- бажання по можливості нейтралізувати негативні сторони конфлікту;
- намір обговорити складну ситуацію, що склалася між сторонами спору та її усунути;
- бажання розробити план майбутніх дій, можливі варіанти виходу із складного становища;
- підготовка учасників спору до того, щоб вони у повній мірі усвідомили наслідки власних дій [10, с.34].
- створення моделі посередництва для вирішення конфліктних ситуацій у майбутньому.

Медіація найбільш можлива у випадках якщо:

- конструктивний діалог між сторонами спору неможливий без звернення до сторонньої особи;
- емоції настільки захопили, що ніяке ефективне спілкування між ними неможливе;

- кожний із учасників спору має свої мотиви, пояснюючі його позицію, яка на його погляд є, а інша сторона не бажає його слухати;
 - сторони бажають зберегти конфліктність неприязних відносин, що між ними виникли;
 - коли є готовність сторін відкрито обговорити сутність конфлікту та прийняти взаємовигідне рішення;
 - спірна ситуація вимагає оперативного вирішення, а сторони обмежені в часі і засобах;
 - кожна із сторін вважає себе принципово готовою укласти угоду;
 - сторони бажають у майбутньому підтримувати відносини між собою.
- Медіація – не панацея, і, безумовно, існують певні обмеження в її застосуванні;
- небажано застосовувати медіацію, якщо у спорі приймає участь три і більше сторони так як важко їх примирити;
 - якщо одна із сторін спору з початку його виникнення не налаштована на компроміс і не бажає робити спроби вирішити конфлікт мирним шляхом;
 - недоцільно застосовувати медіацію якщо потрібно публічно оголосити про конфлікт між сторонами спору;
 - медіація не є необхідним способом при вирішенні кримінальних справ, спорів, коли стороною виступає держава, у справах особливого провадження;
 - медіація неможлива коли одна із сторін спору вступає у процес добровільно, а інша під примусом.

Найліпшим способом підкреслити переваги і недоліки медіації є проведення порівняльного аналізу цього альтернативного способу вирішення спору з державною судовою системою.

Безумовно, у чистому вигляді державна судова система спрямована на захист прав та інтересів. Разом з тим вона не вільна від деяких недоліків, які ми спостерігаємо останній час. До числа недоліків державної судової системи можна віднести: велика завантаженість судів і як наслідок судова волокита, високий розмір державного мита та судових витрат, позбавлення бідних прошарків населення відстоювати свої права; довгі строки розгляду справ у судах; складність процедури судового розгляду, особливо комерційних спорів, тощо.

Не ідеалізуючи медіацію до її переваг можна віднести наступне: оперативність у вирішенні спорів; мобільність; спрощена процедура розгляду спору; конфіденційність діяльності медіатора; економія грошових витрат; можливість участі у вирішенні конфлікту не тільки юристів, а і інших спеціалістів у галузі економіки та ринкових відносин; можливість відмовитись від медіації та звернутися в суд; психологічний комфорт учасників спору; збереження майбутніх партнерських відносин, тощо.

До недоліків медіації слід віднести: високий ступінь залежності ефективності медіації від співпраці сторін спору; відсутність легальної і явної підтримки медіації з боку законодавця; складність застосування процедури медіації при наявності багатьох сторін спору; велика обережність при виборі посередника, і як наслідок – високі витрати сторін.

Науковці справедливо відмічають, що альтернативні способи вирішення економічних спорів мають більше переваг чим недоліків. [1, с.17].

В чому сутність існування медіацій як способу вирішення спору? Яка її роль у механізмі здійснення захисту прав суб'єктів господарювання.

У багатьох випадках недоліки державного правосуддя детермінуються його громісткістю та загальними проблемами державного будівництва, які з плином часу будуть ліквідовані. Але велика кількість суб'єктів підприємницької діяльності має потребу в конфіденційній, кваліфікаційній допомозі, щодо розгляду господарських спорів. Ця потреба і є тим підґрунтям, на якому зародилися і розвиваються альтернативні способи вирішення конфліктних ситуацій в Україні.

До речі при Києво-Могилянській академії створений і діє Український центр медіації, який з 2008 року проводить курси щодо підготовки медіаторів.

Наявність альтернативних способів вирішення правових, економічних спорів розширює та доповнює механізм правового захисту порушених прав.

Можна погодитися з твердженням, що й до альтернативного розгляду спорів необхідно відноситися як до системи яка існує паралельно з офіційним правосуддям [2, с.2].

Ефективність медіацій визначається її принципами які зводяться до наступного.

Принцип рівних прав означає, що сторони мають рівні права у виборі посередника, правил за якими здійснюється процедура, однакові права на доступ до інформації, тощо. Ці рівні права мають бути не тільки формальними, але і реальними.

Принцип доброї волі стосовно до процедури медіації означає, що ніхто не може примусити сторони прийти на переговори, якщо вони цього не бажають, кожна із сторін, а також і посередники можуть відмовитися від продовження цієї процедури. Сторони самі контролюють своє майбутнє, а не підлягають контролю з боку третьої сторони.

Принцип нейтральності медіатора є одним із найважливіших і означає, що посередник не має мати особистих стосунків із сторонами спору, він має забезпечити їм рівне право на участь у переговорному процесі. При забезпеченні принципу нейтральності необхідно дотримуватися наступного правила – уникати поведінки, яка б давала привід, що медіатор підтримує одну із сторін.

Принцип конфіденційності медіації має два аспекти – таємність самої процедури та джерела отримання інформації. Сторони мають домовитися про правила конфіденційності серед учасників. Медіатор має зберігати чужі таємниці не залежно від обставин, що змінюються. Сторони можуть домовитися про правила конфіденційності перед проведенням медіації, але така домовленість не може бути відносно дій, які законодавством держави передбачені як правопорушення.

У науковій літературі виділяють і інші принципи медіації (повний контроль сторін за результатами процедури, неконфронтаційний характер процедури, велике коло можливих взаємовигідних рішень спору) [11, с.108].

Посередник, як і сторони спору, в медіації грає ключову роль так як від нього залежить правильне вирішення конфлікту.

Мета медіатора – привести сторони до угоди. Він не приймає за своїх клієнтів рішень, а допомагає їм прийти до них.

Медіатор не має права судити, робити висновки, давати оцінки, впливати на процес примирення за допомогою власних уявлень [12, с.2].

Бесемир Кристоф відмічає, що медіатор має дотримуватися таких основних правил врегулювання спірних правовідносин:

- звертатися до інтересів, а не до позицій сторін спору;
- робити різницю між людьми, а не проблемою;
- продумати багато можливостей діяти, перш чим прийняти рішення про те, що необхідно зробити. Продумати не лише власні кроки, але і ряд можливих кроків сторін, що конфліктують та відповідних дій;
- слідкувати за тим, що підсумки мають задовольняти загально визнані критерії;
- існує декілька правд: твоя, їх і може бути, як йде далі;
- слідкувати за єдинством засобів і цілей;
- притримуватися принципів та відпрацьовувати на них свою власну стратегію;
- влада – це здатність досягнути власної мети, а не карати інших [13, с.46].

Зазначені правила, відпрацьовані зарубіжними практиками, що виходять із самого життя і які необхідно взяти на озброєння українськими медіаторами, які розпочинають свою діяльність, оскільки їм необхідно вирішувати ті ж завдання, використовувати ті ж прийоми, так як людське суспільство існує за одними законами.

Медіаторство – це окрема професія. Це не частина юридичної, економічної чи психологічної професії, у неї інша чим у них мета та інше озброєння. Медіатор не трактує закон, не кваліфікує той чи інший факт з позиції права, не проводить розрахунків. Він працює з свідомістю учасників спірних відносин та їх розумінням того, що відбулося.

Існують погляди багатьох правознавців, що медіація можлива лише у державах з розвинутою економікою, де люди керуються ринковими відносинами, з метою отримання прибутку, а для більшості українського населення це не властиво. Але у нас є величезні можливості для розвитку національної медіації, незважаючи на те, що зустрічається супротив всякому новому, невідомому. Навіть серед юристів можна почути слова, що «медіація – це данина моді». Але де б не зародилася нова ідея, якщо вона цікава та відкриває новий перспективний напрямок, з часом має право на життя.

Що необхідно для того, щоб в Україні медіація стала використовуватися частіше, перестала бути екзотичною?

По-перше, розумним підходом є реформа зверху до низу, тобто спочатку визначення пріоритету медіації на рівні всіх гілок влади, втілення медіації серед лідерів бізнесу, лідерів ринку. Такий шлях, наприклад пройшов Сінгапур.

По-друге, необхідна правова база медіації, необхідно, взявши за приклад Росію, підготувати законопроект, в якому окреслити коло суспільних відносин, які можуть бути врегульовані за допомогою медіаторів, принципи процедури примирення, основні поняття, форма і порядок укладення угоди про проведення процедури примирення, порядок вибрання та призначення посередника тощо.

По-третє, це готовність самих сторін спірних відносин сприймати процедуру примирення як ефективний шлях подолання конфлікту. Для чого потрібно розвернути в суспільстві відповідну правову пропаганду.

По-четверте, настав час, коли в юридичних вузах необхідно проводити підготовку фахівців медіації, особливо там, де готують випускників господарсько-правового спрямування.

У завершенні слід відзначити, що медіація – це шлях до нової культури спілкування між людьми. Завдяки медіації у сторін спірних відносин з'явиться можливість бути почутими і почути справжні потреби один одного. У сьогоднішній, коли кожний бажає захищати свої інтереси, нам нагально потрібний новий спосіб вирішення господарських спорів, який дозволить навести порядок у ринкових відносинах.

Література:

1. Зайцев А.Н. Негосударственные процедуры урегулирования правовых споров / А.Н. Зайцев, Н.В. Кузнецов, Т.А. Савельева: Учебное пособие. – Саратов: СГАП, 2000. – 369 с.
2. Севастьянов Г. Методы альтернативного разрешения коммерческих споров / Г. Севастьянов // Российская юстиция. – 2001. – № 6 – С. 14-17.
3. Современный словарь иностранных слов: около 20000 слов. – М.: Русский язык, 1992. – 637 с.
4. Виноградова С.А. Альтернативное разрешение споров / С.А. Виноградова // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – М. 1997. – № 2 – С. 10-15.
5. Ясеновец И.А. Средства досудебного разрешения гражданских споров: опыт США / И.А. Ясеновец // Государство и право. – 1998. – № 6 – С.74-76.
6. Подольская Н. Новый Федеральный закон Австрии «О посредничестве по гражданским делам» / Н. Подольская, В. Михайличенко // Третейский суд.-2004. – № 4. – С.33-44.
7. Белов А. Альтернативные способы разрешения внешнеэкономических споров / А. Белов // Право и экономика. – 1998. – №6. – С. 22-25.
8. Боботов С.В. Правосудие во Франции / С.В. Боботов – М., 1994. – С.93-95.

9. Носырева Е.Н. Нотариат и альтернативные процедуры урегулирования споров / Е.Н. Носырева // Материалы Всероссийской научно-практической конференции (15-16 февраля 2007 г., г.Москва). – М.: ФРПК, 2007. – С.63–65.

10. Галенская А.Н. Альтернативные способы разрешения споров / А.Н. Галенская // Международное частное право. – 2001. – № 1. – С. 34–36.

11. Давиденко Д. Медиация как примерительная процедура в коммерческих спорах: сущность, принципы, применимость / Д. Давиденко // Хозяйство и право. – 2005. – № 5. – С.107–109.

12. Катарина Грефин фон Шлиффен. Медиация в системе внесудебных форм разрешения споров / Катарина Грефин фон Шлиффен // Перевод с нем. – М.: Валтере Клувер, – 2005. – 169 с.

13. Бессемер Христоф. Медиация. Посредничество в конфликтах / Бессемер Христоф. – М.: Духовное познание, 2004. – 217 с.

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОЧИНІВ, ЯКІ ПОРУШУЮТЬ ПУБЛІЧНИЙ ПОРЯДОК

Сєрая О.О.

(координатор юридичної клініки економіко-правового факультету Донецького національного університету)

Анотація. У статті окреслено тенденції розвитку цивільного законодавства стосовно правочину, що порушує публічний порядок.

Прийнятий у вересні 2005 року Кодекс адміністративного судочинства України [1] (далі за текстом КАС України) надав у розпорядження особи новий правовий засіб захисту своїх прав – адміністративний позов. При чому, низка положень КАС України викладена у спосіб, що принципово відрізняється від традиційних для вітчизняного процесуального законодавства підходів до правового регулювання [2, с. 39].

З прийняттям КАС України спори фізичних та юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності були віднесені до компетенції адміністративних судів.

Відповідно до ст. 3 КАС України суб'єктом владних повноважень є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Органи державної податкової служби (надалі – органи ДПС) відповідно до Закону України «Про державну податкову службу в Україні» від 04.12.1990р. №509 [3] здійснюють владні, управлінські функції, що полягають у контролі за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених законодавством (надалі – податки, інші платежі), а отже є органами владних повноважень.

На теперішній час одну з основних категорій справ, що розглядаються адміністративними судами, становлять спори юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців про визнання недійсними податкових повідомлень-рішень, прийнятих органами ДПС за наслідками проведення відповідних перевірок суб'єктів господарювання.

Активне реформування податкової системи України призвело до неузгодженості податкового та цивільного законодавства, що наразі і відображає судова практика. Зокрема, одним із проблематичних питань є тлумачення органами ДПС статті 228 Цивільного кодексу

України [4] (надалі – ЦК України). На цій підставі доречно визначити мету даної статті, яка полягає у виробленні єдиної позиції стосовно тлумачення положень статті 228 ЦК України (у розрізі вчинення суб'єктом господарювання правочину, який порушує публічний порядок) шляхом дослідження наукової думки, законодавства України та судової практики з означеного питання.

Про актуальність обраної тематики свідчить також велика кількість наукових публікацій. Зокрема, питання визначення правочину як такого, що порушує публічний порядок, аналізувалося у роботах таких науковців як Гусак М., Данішевська В., Жеков В., Кучер В., Попов Ю., Теньков С. та ін.

Правочин, зокрема договір, є однією з найпоширеніших підстав виникнення, зміни та припинення цивільних правовідносин у системі юридичних фактів. Через що інститут правочинів можна назвати одним з найважливіших у науці цивільного права. У зв'язку з чим дедалі актуальнішими є проблеми, пов'язані з недійсністю вчинених правочинів, оскільки недійсні правочини не породжують тих юридичних наслідків, які мали на меті їх учасники.

ЦК України визначає правочин як дію особи, спрямовану на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків.

Стаття 204 ЦК України встановлює презумпцію правомірності цивільних правочинів, згідно з якою правочин є правомірним, якщо його недійсність прямо не встановлено законом або якщо правочин не визнано судом недійсним.

Визнання правочинів недійсними у загальному вигляді регулюється положеннями ЦК України про недійсність правочинів (параграф 2 Глави 16 Розділу IV, статті 215–236), а також положеннями Господарського кодексу від 16.01.2003 р. № 436-IV (далі за текстом – ГК України) про недійсність господарського зобов'язання (статті 207–208). Окремі норми про недійсність правочинів також можуть міститись у спеціальному законодавстві (наприклад, законодавстві про приватизацію, Законі «Про захист прав споживачів» (у редакції Закону від 1 грудня 2005 р. № 3161-IV), тощо).

Законодавчі положення ЦК України сконструйовані таким чином, що всі підстави визнання правочинів недійсними поділяються на 2 групи: загальні та спеціальні.

Згідно з ч. 1 ст. 215 ЦК, загальною підставою недійсності правочину є недотримання в момент укладення правочину вимог частин 1–3, 5 і 6 ст. 203 ЦК (яка встановлює умови дійсності правочинів), тобто укладення правочину:

1) що суперечить нормам цивільного законодавства та моральним засадам суспільства (при застосуванні цієї підстави слід пам'ятати про ст. 6 ЦК України, що фактично встановлює презумпцію диспозитивності норм цивільного законодавства та можливість їхньої зміни за розсудом сторін. Отже, укладений правочин не може суперечити тільки імперативним нормам та загальним засадам цивільного законодавства, а також моральним засадам суспільства);

2) особою без достатньої цивільної дієздатності;

3) особою, чие волевиявлення не було вільним або не відповідало її внутрішній волі;

4) без мети реального настання правових наслідків, ним обумовлених (тобто укладення фіктивних та удаваних правочинів);

5) всупереч правам та законним інтересам малолітніх, неповнолітніх і непрацездатних дітей.

Спеціальні підстави (статті 218–235 ЦК України) конкретизують застосування загальних умов, встановлюючи особливості порядку визнання правочину недійсним і, зрештою, – спеціальні наслідки недійсності. За відсутності спеціальної підстави є можливість визнати укладений правочин недійсним, ґрунтуючись на загальних підставах недійсності – невідповідності умовам ст. 203, із позначенням норми законодавства, яку порушує правочин. Наприклад, при укладенні правочину всупереч суспільній моралі правочин може бути визнано недійсним на підставі п.1 ст. 203 та ст. 6 Закону «Про захист суспільної моралі».

Теорія, практика та законодавство (ст. 215 ЦК України) традиційно розрізняють два види недійсності залежно від порядку визнання правочинів недійсними: нікчемність та оспорюваність. Такий поділ простежується у теорії вітчизняного цивільного права ще з кінця XIX – початку XX сторіччя. Наприклад, на думку В. І. Синайського, нікчемним мав визнаватися правочин, що порушує публічний порядок, тоді як оспорюваним – правочин, що порушує приватні інтереси.

Серед різновидів правочинів, наведених у ЦК України, особливої уваги заслуговує нікчемний правочин. Так, під нікчемним правочином розуміється недійсний правочин, якщо його недійсність встановлена законом. У цьому разі визнання такого правочину недійсним судом не вимагається. Як відомо, недійсний правочин не породжує ніяких правових наслідків, окрім тих, які пов'язані з його недійсністю.

Статтю 228 ЦК України передбачені правові наслідки вчинення правочину, який порушує публічний порядок, вчинений з метою, що суперечить інтересам держави і суспільства.

За приписами ч. 1 ст. 228 ЦК України правочин вважається таким, що порушує публічний порядок, якщо він був спрямований на порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина, знищення, пошкодження майна фізичної або юридичної особи, держави, Автономної Республіки Крим, територіальної громади, незаконне заволодіння ним. Частиною 2 зазначеної статті встановлено, що правочин, який порушує публічний порядок, є нікчемним.

Наразі органи ДПС активно користуються зазначеними вище правовими нормами. Механізм такого «використання» можна охарактеризувати наступним чином.

Так, одним із повноважень органів ДПС, покладених в основу їх діяльності та закріплених Законом України «Про державну податкову службу в Україні», є проведення перевірок (виїзних, невиїзних) суб'єктів господарювання на предмет дотримання вимог законодавства з питань оподаткування по взаємовідносинам з іншими суб'єктами господарювання.

Розглянемо приклад, коли за наслідками проведеної органами ДПС перевірки встановлюється порушення вимог Закону України «Про податок на додану вартість» у частині завищення суб'єктом господарювання податкового кредиту з податку на додану вартість внаслідок вчинення нікчемних правочинів між підприємством «А» та підприємством «Б».

Результатом проведення подібних перевірок є акт встановленої форми, в якому фіксуються допущені суб'єктом господарювання порушення податкового законодавства (якщо такі наявні). Наприклад, порушення п.п. 7.4.1. п. 7.4. ст. 7, п.п. 7.5.1. п. 7.5. ст. 7 Закону України «Про податок на додану вартість» від 03.04.1997 р. № 168/97-ВР із змінами в доповненнями. На підставі вказаного акту податківцями складається відповідне податкове повідомлення-рішення, у якому зазначається порушення податкового законодавства і відповідні штрафні санкції.

При цьому позиція податківців стосовно визначення укладеного правочину як нікчемного обґрунтовується наступним чином.

У акті перевірки державна податкова інспекція, зокрема, посилається на те, що стосовно перевірки контрагента за укладеним договором встановлено, що перевірку провести немає можливості, бо підприємство не знаходиться за юридичною адресою або його місцезнаходження не встановлено, відсутність у контрагента основних засобів, ліцензій, тощо. На таких підставах податківці приходять до висновку про те, що договір, укладений між підприємством «А» та «Б» має ознаки нікчемності. У зв'язку з цим, на думку податківців наведений правочин в силу положень статті 228 ЦК України є таким, що порушує публічний порядок.

Складені таким чином акти перевірок та податкові повідомлення-рішення дають підґрунтя суб'єкту господарювання задля захисту своїх прав та охоронюваних законом

інтересів звернутися до адміністративного суду із адміністративним позовом про визнання недійсним податкового повідомлення-рішення.

Проте, «автоматична», *ipso facto*, нікчемність правочину не витримує жодної критики з точки зору захисту стабільності та передбачуваності цивільного обороту. Висновок щодо відповідності того чи іншого правочину вимогам закону дуже часто вимагає серйозного юридичного аналізу, а отже це є справою кваліфікованих юристів [5, с. 34]. Однак, як видно із актів перевірок, не завжди до їх складання податківці підходять добросовісно.

Доречно зазначити, що термін «публічний порядок» вперше введений у цивільне законодавство України. У зв'язку з цим потребує детального дослідження і обґрунтування така підстава нікчемності правочину як порушення вчиненим правочином публічного порядку, що визначена у ст. 228 ЦК України. Це пов'язано, перш за все, з тим, що цивільне законодавство України покликане врегулювати приватно-правові відносини, до яких категорію публічного порядку навряд чи можна віднести.

Хоча проблеми публічного порядку та його порушення як підстави нікчемності правочину розглядалися у працях багатьох вчених-цивілістів, однак їх висновки, як правило, мали загальний, оглядовий характер.

У зв'язку з наведеним на особливу увагу заслуговує питання відмежування порушення публічного порядку від інших підстав нікчемності правочинів, оскільки, на думку американського цивіліста Г.Ласка, публічний порядок — це одне з тих розпливчатих правових понять, які надають праву гнучкість [6, с. 173].

Проти застосування у цивільному законодавстві такої неприватно-правової категорії, якою є публічний порядок, ще на початку ХХ ст. виступав відомий російський цивіліст І. Покровський. Критикуючи проект Цивільного уложення Російської імперії, він звертав увагу на те, що справа держави визначити все те, що необхідно для існування суспільного порядку, позитивними приписами закону. І тоді усі правочини, які суперечать суспільному порядку, будуть неможливими вже тому, що вони суперечать закону [7, с. 253].

В той же час, як зазначає М.М. Сібільов ЦК України у ст. 228 закріплює беззастережне правило про нікчемність правочину, що порушує публічний порядок. Оскільки при вчиненні даних дій відбувається порушення виключно публічно-правових приписів, то і наслідки таких дій устанавлюються не ЦК, а окремими публічними законами [8, с. 234].

Позиція І. Покровського є слушною і заслуговує на увагу, проте, питання необхідності у приватному законодавстві норми, яка визначала б публічний порядок, потребує подальшого дослідження. Якщо звернутись до змісту публічного порядку, то він ніде не був нормативно визначений. У зв'язку з цим категорія публічного порядку була піддана критиці, насамперед, тому, що у тогочасному цивільному законодавстві були відсутні чіткі межі її застосування, що могло потягти неправомірне застосування такої підстави поряд з іншими підставами недійсності правочинів.

Хоча у вітчизняному законодавстві відсутнє визначення публічного порядку, беззаперечним є той факт, що воно є оціночним, що у певній мірі і призводить до неоднозначного тлумачення цієї категорії.

Так, державна податкова інспекція, обґрунтовуючи нікчемність правочину, вчиненого суб'єктом господарювання, та застосовуючи у даному випадку положення ст. 228 ЦК України у акті перевірки дотримання вимог податкового законодавства досить часто не наводить ніяких ґрунтовних аргументів для того, щоб дійсно кваліфікувати правочин як такий, що порушує публічний порядок. Натомість доводи податківців здебільшого ґрунтуються на відсутності інформації про місцезнаходження контрагента за правочином, відсутності у останнього основних фондів, про що вже йшлося вище.

Частиною 1 статті 11 КАС України встановлено, що розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості.

Звернемося до приписів ст. 71 КАС України, якою встановлюється обов'язок доказування у адміністративному процесі. Зазначеною статтею закріплюється, що кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, встановлених статтею 72 цього Кодексу.

В адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову.

Суб'єкт владних повноважень повинен подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. У разі невиконання цього обов'язку суд витребує названі документи та матеріали.

Наукова думка схиляється до того, що зазначеною статтею встановлено презумпцію винуватості суб'єкта владних повноважень, який ґрунтовно, мотивовано, спираючись на докази, що мають відповідати вимогам ст. 70 КАС України, має довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності та спростувати твердження позивача про порушення його прав, свобод чи інтересів. Такий обов'язок відсутній, якщо відповідач визнає позов.

Доцільно зазначити, що згідно Листа Міністерства юстиції України від 29.03.2010р. №409-0-1-10-19 [9] перелік угод, які є нікчемними як такі, що порушують публічний порядок, визначено статтею 228 Цивільного кодексу України. Серед них:

1) угоди, спрямовані на порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина;

2) угоди, спрямовані на знищення, пошкодження майна фізичної або юридичної особи, держави, Автономної Республіки Крим, територіальної громади, незаконне заволодіння ним.

Згідно цього ж Листа такими є угоди, які посягають на суспільні, економічні та соціальні основи держави, зокрема: угоди, спрямовані на використання всупереч закону комунальної, державної або приватної власності; угоди, спрямовані на незаконне відчуження або незаконне володіння, користування, розпорядження об'єктами права власності українського народу - землею як основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, її надрами, іншими природними ресурсами (стаття 14 Конституції України); правочину щодо відчуження викраденого майна; угоди, що порушують правовий режим вилучених з обороту або обмежених в обігу об'єктів цивільного права і т. п.

Всі інші правочини, спрямовані на порушення інших об'єктів права, передбачені іншими нормами публічного права, не є такими, що порушують публічний порядок. Наведена позиція викладена також у п. 18 Постанови Пленуму Верховного суду України «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними» від 6 листопада 2009 року № 9 [10], де також розглянуто питання визначення правочину як такого, що порушує публічний порядок.

Хоча зазначений Лист Міністерства юстиції України та наведена Постанова Пленуму Верховного Суду України носять лише рекомендаційний характер та не є джерелами права в Україні, можна стверджувати, що спроба відмежування правочинів, що порушують публічний порядок, від інших нікчемних правочинів вже зроблена.

Важливим аспектом у подібному розмежуванні слід вважати таку кваліфікуючу ознаку правочину, що порушує публічний порядок, як вина.

Неодноразово у вітчизняній цивілістиці наголошувалося, що правочин, який порушує публічний порядок, є різновидом цивільного правопорушення, критерієм виокремлення якого є особливості суб'єктивного елементу — спрямованість на порушення конституційних прав та свобод людини і громадянина, знищення, пошкодження майна фізичної або юридичної особи, держави, Автономної Республіки Крим, територіальних громад, незаконне заволодіння ним. На відміну від діючого раніше цивільного законодавства, увага акцентується не на порушенні встановлених законодавством суспільних, економічних і соціальних основ держави,

державної безпеки тощо, а, передусім, наголошується на тих порушеннях публічного порядку, які призначені забезпечити захист прав приватної особи [11, с. 2].

Зокрема, на думку Жекова В.І. на підставі аналізу складу правопорушення «правочин, який порушує публічний порядок», можна зробити висновок, що об'єктом цього порушення є «публічний порядок» у змісті, визначеному в ст. 228 ЦК України; суб'єктом такого правопорушення може бути будь-який учасник цивільних відносин (у тому числі суб'єкт публічного права); об'єктивна сторона виражається у вчиненні правочину, передбаченого ст. 228 ЦК України; суб'єктивна сторона, як правило, характеризується прямим або непрямим умислом однієї чи обох сторін такого правочину [11, с. 7].

У згаданому вище Листі Міністерства юстиції України та Постанові Пленуму Верховного суду України зазначається, що при кваліфікації угоди за статтею 228 ЦК України має враховуватися вина, яка виражається в намірі порушити публічний порядок сторонами угоди або однієї зі сторін. Доказом вини може бути вирок суду, постановлений у кримінальній справі, щодо знищення, пошкодження майна або незаконного заволодіння ним тощо.

Можливість такого порядку встановлення умислу сторін також пов'язано з тим, що однією з ознак правочину, що порушує публічний порядок, є заборона його нормами кримінального чи адміністративного законодавства. Як зазначає М. Сібільов, ці правочини порушують виключно публічно-правові норми, які одночасно становлять правопорушення у вигляді злочину чи адміністративно-правового делікту [12, с. 45].

Виходячи з викладеного вище правочин можна визначити таким, що порушує публічний порядок, якщо він спрямований (вчинений з умислом) на порушення публічно-правових нормативних актів держави, які визначають основи державного ладу, політичної системи та економічної безпеки держави, і кваліфікований як злочин чи адміністративне правопорушення у встановленому законом порядку.

На підставі наведеного, вважаємо за доцільне зазначити, що оскільки категорія «публічного порядку» є оціночною, то охопити її зміст одним містким поняттям (терміном) навряд чи вдасться. Натомість, вважаємо обґрунтованим підхід, викладений у Листі Міністерства юстиції України від 29.03.2010р. №409-0-1-10-19 та пункті 18 Постанови Пленуму Верховного суду України «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними» від 6 листопада 2009 року № 9. Тому, з метою недопущення розширеного тлумачення положень ст. 228 ЦК України щодо визначення правочину таким, що порушує публічний порядок, вважаємо за необхідне на законодавчому рівні розробити чіткий вичерпний перелік правочинів, які є такими, що порушують публічний порядок.

Література:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної ради України. – 2005. - № 35, / 35-36, 37 / Ст. 446;
2. О.Крупчан, В. Перепелюк. Захист приватних прав особи адміністративними судами // Юридична Україна. - №1. – 2009. – С. 39-42;
3. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 04 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №6. – Ст. 37;
4. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356;
5. Д. Федорчук. Новелли законодавства щодо підстав визнання правочинів недійсними // Юридичний радник. – №3(11). – 2006. – С. 34-37;
6. Ласк Г. Гражданское право США (право торгового оборота) / Под ред. Е.А. Флейшиц. — М., 1961. — 564 с.;
7. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. — М., 2001. — 453 с.;

8. Цивільне право України: підручник у 2 т. Т. 1/[В.І. Борисова, Л.М. Баранова, І.В. Жилінкова та ін.]; за аг. ред. В.І. Борисова, І.В. Спасибо-Фатєєвої, В.Л. Яроцького]. – К.: Юрінком Інтер. – 2004. – 480 с.;

9. Щодо нікчемності угод: Лист Міністерства юстиції України від 29.03.2010 р. № 409-0-1-10-19. //

10. Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними: Постанова Пленуму Верховного суду України від 06 листопада 2009 року. - №9;

11. Жеков В.І. Правочини, які порушують публічний порядок за цивільним законодавством України : дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Одеська національна юридична академія. - О. – 2006. – 18 с.;

12. Сібільов М.М. Загальна характеристика нікчемних правочинів (договорів) // Проблеми законності. — Вип. 55. — 2002. — с. 43-48.

**ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВЧИХ ПЕРЕДБАЧЕНЬ І ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ
ОГОЛОШУЄ**

*набір до аспірантури з відривом чи без відриву від виробництва
на базі повної вищої освіти*

за спеціальністю: **12.00.06.Аграрне право; екологічне право; земельне право;
природоресурсне право.**

Перелік документів, необхідних до вступу:

1. Заява.
2. Копія диплому про вищу освіту.
3. Автобіографія.
4. Довідка про стан здоров'я (форма 286).
5. 4 фотокартки розміром 3x4 см.
6. Реферат (обсягом один друкований аркуш) або копії наукових праць за обраною спеціальністю.
7. Документ про складення іспитів з кандидатського мінімуму (якщо мінімум зданий)

Заяви приймаються протягом місяця з дня опублікування оголошення за адресою:
01034, м. Київ, вул. Паторжинського, 4 оф. 8.

Складання вступних іспитів відбудеться:
Перший потік – з 15 по 22 грудня 2010 року;
Другий потік – у березні 2011 року.

Адреса та банківські реквізити Інституту:

01034, м. Київ, вул. Паторжинського, 4 оф. 8
тел./факс 228-50-12

ЗКПО 25265975, р/р 26007379201 в АБ «Енергобанк», МФО 300272

ШАНОВНІ АВТОРИ!

Запрошуємо до співробітництва вчених, аспірантів, практичних працівників!

Відповідно до постанови Президії ВАК України №7-05/1 від 15 січня 2003 р. «Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України». наукові статті повинні містити такі необхідні елементи:

постановку проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями;

аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор; виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, котрим присвячується дана стаття;

формулювання цілей статті (постановка завдання);

виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;

висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Для публікації в журналі приймаються неопубліковані раніше наукові праці в галузі економіки та права.

Рукопис подається у двох примірниках українською, російською або англійською мовами. До статті англійською мовою обов'язкова анотація українською.

Текст статті друкується на папері стандартного формату (A4) через 1,5 інтервалу з дотриманням таких розмірів полів: верхнього, нижнього і лівого - 2 см, правого – 1 см

Весь текст повинен бути набраний шрифтом Times New Roman 14 pt в одну колонку без застосування будь-якого форматування.

Не допускається використання вставок та гіперпосилань.

Рукопис має бути вичитаний, не містити прихованого тексту і тексту, розміченого кольорами або підкресленнями.

Можна виділяти окремі частини тексту курсивом або напівжирним шрифтом.

Бібліографічні посилання подають, уникаючи автонумерації та автоматично генерованих кінцевих посилань.

Автор підписується на звороті останньої сторінки.

Разом з рукописом на папері подається файл на дискеті 3,5" або текст статті надсилається електронною поштою на e-mail редакції:

j_msb@ua.fm або j_msb@ukr.net

На дискеті мають бути тільки файли, які стосуються змісту статті.

На етикетці дискети необхідно вказати прізвище та ініціали автора/авторів.

Стаття має супроводжуватися довідкою про авторів (вказуються прізвище, ім'я та по батькові, вчене звання, місце роботи, посада, адреса електронної пошти і контактні телефони).

Автор статті відповідає за правильність і достовірність викладеного матеріалу та за належність останнього йому особисто.

Редакція зберігає за собою право вносити до тексту редакційні зміни і скорочувати його.

«МАЛИЙ І СЕРЕДНІЙ БІЗНЕС (ПРАВО, ДЕРЖАВА, ЕКОНОМІКА)»

Співзасновники журналу

Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи
Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України
Видавці інформаційного факультету Київського національного університету
Українська спілка підприємців малого та середнього бізнесу
Адвокатське об'єднання «Василь Костицький і Партнери»
Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва АПРН України

Рада співзасновників:

Гриценко І.С.	Куліш В.В.
Костицька І.О.	Хвесик М.П.
Костицький В.В.	Чебеняк О.М.
Крупчан О.Д.	Шемшученко Ю.С.

Члени редколегії:

Безклубий І.А.	Лапечук П.І.
Білорус О.Г.	Линецький С.В.
Галянтич М.К.	Луць В.В.
Гетьман А.П.	Мірошніченко А.М.
Горбаль В.М.	Нагребельний В.П.
Гудзинський С.О.	Новицький А.М.
Дзера О.В.	Осетинський А.Й.
Захарченко П.П.	Притика Д.М.
Кампо В.М.	Притика Ю.Д.
Ківалов С.В.	Сегай М.Я.
Корнєєв Ю.В.	Селіванов А.О.
Костенко О.М.	Семчик В.І.
Костицька І.О.	Фурса С.Я.
Костицький М.В.	Шемшученко Ю.С.
Котюк І.І.	Шуба О.В.
Крупчан О.Д.	Щербина В.С.

Відповідальний секретар: В.І. Андруняк-Шпілер

Секретар: Ю.В. Чухліб

Головний редактор - В.В. Костицький

Редакція журналу не завжди поділяє позиції авторів з приводу висловлюваних проблем і не несе відповідальності за зміст авторських публікацій.

Журнал рекомендовано до друку Рішенням ради Інституту законодавчих передбачень і правової експертизи (протокол № 1 від 26.02.2011 р.).

Реєстраційне свідоцтво КВ № 11591-4631П видане Міністерством юстиції України 02.08.2006.

Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи 01034, м. Київ, вул. Паторжинського, 4, оф. 8,

тел./факс 228-50-12

е-mail редакції: j_msb@ua.fm або j_msb@ukr.net