

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

# АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

*Збірник наукових праць*

**Випуск 37**



Одеса  
«Юридична література»  
2008

ББК 67(4Укр)я43  
А 437  
УДК 340(477)1082

Збірник наукових досліджень присвячений забезпеченню соціальних і економічних прав людини й громадянина в Україні, удосконалюванню правового регулювання у сфері трудових відносин, відносин по соціальному забезпеченню, відносин у сфері медицини, а також правового регулювання аграрних, земельних, природноресурсних і екологічних відносин. Автори використовують сучасні теоретичні підходи юриспруденції, чинне законодавство України, юридичну практику Євросоюзу й держав СНД.

Статті, що містяться у збірнику, є результатом дослідження вчених ОНЮА, що представляють Одеську школу права, вчених інших шкіл і напрямків, а також практикуючих юристів.

Видання розраховане на науковців, викладачів, докторантів, аспірантів, студентів юридичних навчальних закладів, а також всіх тих, кого цікавлять проблеми організації правового життя в сучасній Україні.

Редакційна колегія:

д-р юрид. наук, проф., акад. АПН України *С. В. Ківалов* (головний редактор), д-р юрид. наук, проф. *Ю. М. Оборотов* (заступник головного редактора), д-р юрид. наук, проф. *Ю. П. Аленін*, канд. юрид. наук, проф. *М. Р. Аракелян*, канд. юрид. наук, проф. *Л. Р. Біла*, д-р юрид. наук, проф. *М. А. Дамірлі*, д-р юрид. наук, проф. *Є. В. Додін*, канд. юрид. наук, проф. *І. І. Каракаш*, д-р юрид. наук, проф., акад. АПРН України *М. П. Орзіх*, канд. юрид. наук, проф. *Ю. Є. Полянський*, д-р юрид. наук, проф. *В. В. Тищенко*, д-р юрид. наук, проф. *В. О. Туляков*, д-р юрид. наук, проф. *Є. О. Харитонов*, д-р юрид. наук, проф. *Г. І. Чанишева*, канд. юрид. наук, проф., чл.-кор. АПРН України *Ю. С. Червоний*

Відповідальний за випуск  
доктор юридичних наук,  
професор *Ю. М. Оборотов*

Збірник зареєстровано Міністерством інформації України,  
свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу інформації  
серія КВ № 3736.

Постановою Президії ВАК України № 1-05/7 від 09.06.1999 р.  
збірник внесено до списку фахових видань (юридичні науки).

© Одеська національна  
юридична академія, 2008

## ПЕРЕДМОВА

Важливе значення для забезпечення соціальних прав людини і громадянина мають такі галузі права, як трудове право, право соціального забезпечення, медичне право. У сучасний період в Україні відчувається гостра потреба у таких типах трудового та соціального законодавства, які б закріплювали принципи демократії, гуманізму і справедливості у сфері трудових відносин та соціального захисту, максимально сприяли б їх переходу на ринкові засади як за формою, так і за змістом. Трудове та соціальне законодавство України в умовах ринкових відносин повинні відповідати закріпленій у ст. 1 Конституції України ідеї соціальної держави, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини та громадянина.

У першій частині збірника містяться статті, в яких досліджуються актуальні проблеми правового регулювання трудових та соціально-забезпечувальних відносин в умовах ринкової економіки. У статтях викладачів кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії, а також науковців з інших вищих навчальних закладів, практичних працівників, які активно співпрацюють із кафедрою, висвітлюються проблеми сучасного трудового права, права соціального захисту, медичного права. Важливі питання теорії та практики у сфері застосування найманої праці та соціального захисту громадян України досліджуються в аспекті історичного розвитку, з урахуванням різних точок зору вітчизняних та зарубіжних науковців, міжнародних стандартів, матеріалів практики, позитивного законодавчого досвіду країн із розвинутою ринковою економікою, постсоціалістичних країн.

Також читачі зможуть ознайомитися з актуальними теоретичними та практичними проблемами правового регулювання робочого часу і часу відпочинку, колективних трудових відносин, захисту трудових прав працівників, оцінки професійних та особистих якостей працівників, пенсійного забезпечення, соціального страхування та надання соціальних послуг, соціального захисту окремих категорій громадян, а також з джерелами міжнародно-правового регулювання праці та соціального захисту. В цій частині збірника містяться також наукові статті, в яких розглядаються інші проблемні питання правового регулювання трудових і соціально-забезпечувальних відносин у сучасних соціально-економічних умовах та пропонуються шляхи їх вирішення.

Ознайомлення читачів з матеріалами, що містяться у першій частині збірника, дозволить їм більш повно уявити сучасний стан науки трудового права та права соціального забезпечення.

У другій частині збірника розглядаються актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, природноресурсових та екологічних відносин. Перш за все, до них слід віднести постановку та розгляд нагальних пи-

тань: відтворення та законодавчого закріплення принципів аграрного права; поновлення лісового законодавства у новій редакції Лісового кодексу України; підвищення ефективності правового регулювання використання земельних ділянок у містах під забудову; розвитку та формування туристичного законодавства в Україні; виявлення особливостей передачі земельних ділянок в іпотеку; значення технічних норм у врегулюванні відносин у сфері охорони довкілля; застосування юридичної відповідальності за правопорушення у сфері використання й охорони водних об'єктів; реалізації міжнародно-правових норм про цивільну відповідальність за забруднення із суден.

Заслужують підтримки сміливі постановки та ґрунтовні розгляди проблемних аспектів правового регулювання у певних сферах суспільних відносин молодими науковцями, а саме питань: формування і становлення протигадіаційного законодавства в Україні; актуалізації охорони земель природно-заповідного фонду; застосування відповідальності за порушення законодавства про використання й охорону надр; права власності на водно-болотні угіддя; соціально-правові аспекти управління у сфері поводження з побутовими відходами.

Не менш цікавим є висвітлення окремих питань правових засад використання лікувально-оздоровчих ресурсів; ведення державного земельного кадастру; дотримання вимог природоохоронного законодавства в криворізькому регіоні органами прокуратури; правової охорони навколишнього середовища в морських торговельних портах; юридичного закріплення основних принципів кооперації в Україні.

Незважаючи на різноплановість постановки зазначених питань, усі вони розглянуті в аспекті співвідношення публічних та приватних інтересів у сфері використання й охорони земельних та інших природних об'єктів. Сподіваємось, що зацікавлені читачі знайдуть у цій частині збірника також пропозиції про шляхи вирішення й інших проблем правового регулювання аграрно-земельних і ресурсово-екологічних відносин.

Президент Одеської національної  
юридичної академії,  
доктор юридичних наук,  
професор, академік АПН України  
*С. В. КИВАЛОВ*

Розділ 1

**РЕФОРМУВАННЯ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ  
ТРУДОВОГО ПРАВА І ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ**



### УДОСКОНАЛЕННЯ ПОРЯДКУ НАДАННЯ ВІДПУСТОК У ПРОЕКТІ ТРУДОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Процес правотворення, пов'язаний із кодифікацією трудового законодавства і підготовкою проекту Трудового кодексу України, вимагає аналізу всіх глав цього проекту, нормами однієї з них (гл. 3) і буде здійснюватися регулювання порядку надання відпусток працівникам.

Правовому регулюванню відпусток приділялось достатньо уваги в юридичній літературі, зокрема такими вченими, як Н. Б. Болотіна, В. С. Венедиктов, В. М. Венедиктова, Л. П. Гаращенко, Г. С. Гончарова, В. В. Жернаков, І. В. Зуб, Д. О. Карпенко, О. І. Процевський, В. Г. Ротань, Б. С. Стичинський, Г. І. Чанишева та ін. Проте, не примешуючи значення досліджень з цієї тематики вчених у галузі трудового права, слід зазначити, що проблемні питання регулювання відпусток у проекті Трудового кодексу України ще не були предметом наукового дослідження. Тому метою даної публікації є розроблення на підставі аналізу положень проекту Трудового кодексу України та чинного законодавства конкретних пропозицій, спрямованих на удосконалення норм, які в майбутньому будуть регулювати надання відпусток найманам працівникам.

Перш за все доцільно зауважити про неправильну методологічну побудову проекту Трудового кодексу щодо розташування та використання категоріального апарату, яким оперує законодавець.

У деяких главах, з чого цілком логічно і повинні починатися глави, дані поняття основних категорій, зокрема «трудова відносина», «трудова угода», «працівник», «роботодавець», «сумісництво», хоч самі визначення цих та інших понять є дискусійними і не завжди однозначними, на що вже зверталась увага в юридичній літературі.

Що ж до глави «Відпустки», то ні загального визначення, що таке «відпустка», ні жодного з визначень видів відпусток («основна трудова відпустка», «додаткова трудова відпустка», «творча відпустка», «заохочувальна відпустка», «навчальна відпустка», «соціальна відпустка», «відпустка без збереження заробітної плати») законодавцем не надається. Відсутність цих понять призводить до неточностей при віднесенні тієї чи іншої відпустки до окремого виду, зокрема чи є відпустка особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, соціальною? У зв'язку з цим в окремій статті проекту Трудового кодексу України доцільно було б дати загальне визначення відпустки та кожного з її видів. При цьому слід зазначити, що понятійний апарат відпусток вже розроблений в юридичній літературі і може бути використаний законодавцем [1].

Потребують суттєвого уточнення і норми, що регулюють порядок використання та встановлення часу надання відпустки працівниками. Так, при розгляді проекту Трудового кодексу України у другому читанні гостру критику в народних депутатів викликав п. 3 ст. 169 проекту, в якому зазначається, що час

відпусток, які мають цільове призначення, повинен використовуватися відповідно до такого призначення. Порухення вимог про цільове використання відпустки є дисциплінарним проступком і покладає на працівника обов'язок повернути грошові суми, отримані ним за використані дні відпустки. Слід зазначити, що переважна більшість відпусток мають відповідне цільове призначення: щорічні основна та додаткові трудові відпустки надаються для оздоровлення та відпочинку працівника, метою творчої відпустки є завершення роботи над дисертацією, підручником, навчальна відпустка має забезпечити складання іспитів, відвідування настановних занять, підготовку і захист дипломного проєкту тощо, тобто її метою є забезпечення процесу навчання учня, студента, аспіранта. Відпустка по догляду за дитиною має на меті забезпечити догляд та виховання дитини до певного віку. На нашу думку, п. 3 ст. 169 проєкту можна застосовувати не до всіх видів відпусток. Якщо вимога щодо використання часу відпусток у відповідності з їх цільовим призначенням у переважній більшості випадків заперечень не викликає, то запровадження цієї вимоги щодо щорічної трудової відпустки, на наш погляд, є передчасним. Запровадження цієї вимоги щодо щорічної трудової відпустки означає, що в період відпустки працівник повинен виключно відпочивати і не має права працювати на будь-якій іншій, скажімо, тимчасовій роботі. Ця норма запозичена із зарубіжного законодавства високорозвинених країн, де заробітна плата повністю забезпечує потреби працівника, що дозволяє йому використовувати відпустку виключно за цільовим призначенням, а роботодавцеві вимагати саме такого використання відпустки, після якої працівник міг би повноцінно працювати на даного роботодавця. Крім того, термін тривалості щорічної відпустки у багатьох, навіть високорозвинених, країнах є значно меншим, ніж в Україні, наприклад у Канаді всього 14 календарних днів. В Україні тривалість щорічної основної відпустки довша, навіть мінімальна становить 24 календарних днів і це, звичайно, добре, але, на жаль, ця відпустка не забезпечена матеріально. У нас, коли заробітна плата часто ще не відповідає навіть прожитковому мінімуму, для переважної більшості працівників відкласти собі кошти на відпочинок, а тим більше на оздоровлення дуже важко. Матеріально не може забезпечити мету відпустки і середня заробітна плата, яку отримує працівник на час перебування у відпустці. Тому, на нашу думку, введення такої норми щодо використання щорічних трудових відпусток є передчасним, оскільки це обмежує можливості працівникові щодо забезпечення матеріальних потреб своєї сім'ї. У зв'язку з викладеним, було б доцільним не поширювати дію норми, передбаченої п. 3 ст. 168 проєкту, на щорічні трудові відпустки.

Викликає заперечення і редакція ст. 186 проєкту Трудового кодексу України, де зазначається, що якщо працівник має право на щорічну додаткову відпустку на кількох підставах, додаткова відпустка надається йому на одній підставі, обраній працівником. І тут же у реченні другому наголошується, що порядок надання щорічної додаткової відпустки на кількох підставах визначається Кабінетом Міністрів України. Отже, звідси випливає, що працівнику може бути надана щорічна додаткова відпустка за кількома підставами, а не лише за однієї



з них. Тоді чому б не визначити випадки і порядок надання відпустки за кількома підставами у самому проекті Трудового кодексу України, а не залишати це на розсуд Кабінету Міністрів України, тим паче, що тоді це питання буде регулюватися не кодексом, а постановою Кабінету Міністрів, тобто підзаконним актом? Це суперечить принципам здійснення кодифікації, у процесі якої передбачається максимальне включення всіх норм чинного законодавства до кодексу, у зв'язку з чим буде відмінено і сам Закон України «Про відпустки» від 15 листопада 1996 року [2], оскільки він ввійде структурною частиною до Трудового кодексу. Крім того, не можна погодитись з самою нормою, яка передбачає, що додаткова відпустка може бути надана лише за однією підставою, обраною працівником. Адже кожен з видів додаткової відпустки (додаткова трудова відпустка за роботу із шкідливими і важкими умовами праці, додаткова трудова відпустка за особливий характер праці, додаткова трудова відпустка за роботу на умовах ненормованого робочого часу) має своєю метою компенсацію несприятливих факторів щодо здоров'я працівника та його оздоровлення і відпочинок. Заборона законодавцем надавати відпустку за кількома підставами є обмеженням права працівника на відпочинок. І, якщо, наприклад, працівник працював в особливих геологічних умовах та ще на умовах ненормованого робочого часу, то він має право на відпустку за двома підставами — за особливий характер праці і за роботу в умовах ненормованого робочого часу. І якщо працівник обере додаткову відпустку за особливий характер праці, оскільки вона більшої тривалості — до 35 календарних днів, то тоді робота на умовах неповного робочого часу нічим йому не компенсується — ні наданням відпустки, ні додатковою оплатою. У зв'язку з викладеним, доцільно внести зміни до ст. 186 проекту Трудового кодексу, надавши право працівникові на додаткову відпустку за кількома підставами та визначивши в самому Кодексі порядок надання таких відпусток.

Викликає певні критичні зауваження і норма ст. 181 проекту, яка закріплює надання щорічної додаткової відпустки за роботу на умовах ненормованого робочого часу та її тривалість. Щорічна додаткова відпустка на умовах ненормованого робочого часу надається працівникам до 7 календарних днів. Список посад, робіт та професій, що дає право на відпустку за роботу на умовах ненормованого робочого часу, визначається колективним чи трудовим договором. По-перше, список не може визначатися конкретним трудовим договором, оскільки він іде самостійним додатком до колективного договору і стосується всіх працівників. А от конкретна тривалість такої відпустки може і повинна визначатися саме в трудовому договорі. По-друге, норма цієї статті практично відтворена повністю із Закону України «Про відпустки», який, як відомо, прийняв уже під час дії нової Конституції України від 28 червня 1996 року [3]. І ця норма щодо тривалості відпустки за роботу на умовах ненормованого робочого часу вже на той час суперечила ч. 3 ст. 22 Конституції України, згідно з якою при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав та свобод. Адже норма п. 2 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про відпустки», встановлюючи тривалість

відпустки працівникам з ненормованим робочим днем до 7 календарних днів, скоротила тривалість цього виду відпустки порівняно з раніше чинним трудовим законодавством, згідно з яким тривалість такої відпустки становила від 6 до 12 робочих днів. При переведенні тривалості додаткової відпустки за роботу в умовах ненормованого робочого дня, яке згідно з роз'ясненнями Міністерства праці і соціальної політики України «Щодо практичного застосування частини першої статті 5 та частини четвертої статті 24 Закону України “Про відпустки”» від 12 лютого 1997 року № 10/2-493 [4] здійснюється за формулою  $N_{\text{к.д.}} = N_{\text{р.д.}} \times 7 : 6$ , тривалість додаткової відпустки за роботу в умовах ненормованого робочого часу мала б становити від 7 до 14 календарних днів, але аж ніяк не до 7 календарних днів.

Таким чином, і в Законі України «Про відпустки», і в проекті Трудового кодексу України звужений обсяг існуючого раніше права працівників на відпочинок за роботу на умовах ненормованого робочого часу. У зв'язку з викладеним доцільно ч. 1 ст. 181 проекту Трудового кодексу України викласти у такій редакції: «Щорічна додаткова трудова відпустка на умовах ненормованого робочого часу надається працівникам тривалістю від 7 до 14 календарних днів. Список посад, робіт, професій, що дає право на відпустку за роботу на умовах ненормованого робочого часу, визначається колективним договором. Конкретна тривалість відпустки за роботу в умовах ненормованого робочого часу визначається трудовим договором».

Потребують редакційного узгодження і норми, які передбачають порядок, включаючи час, надання щорічної трудової відпустки. Згідно з п. 1 ст. 189 проекту щорічна трудова відпустка надається згідно з графіком, який складається і доводиться роботодавцем до відома працівників не пізніше ніж 15 січня поточного календарного року. Час надання щорічної відпустки визначається графіком, який складається роботодавцем з урахуванням потреб виробництва, особистих інтересів працівників та наявності можливості для їх відпочинку. Тобто в кінцевому підсумку час надання щорічної відпустки визначається роботодавцем. Але ця норма суперечить п. 2 ст. 318 цього ж проекту, згідно з якою «час надання відпустки встановлюється трудовим договором. У разі коли час надання відпустки не був встановлений у трудовому договорі, працівник вправі вимагати надання відпустки в період, який він вважає за необхідний, попередивши роботодавця не пізніше ніж за 14 календарних днів». Отже, відповідно до п. 2 ст. 318 проекту час надання відпустки визначається не графіком відпусток, а трудовим договором, а у випадку, якщо така умова в ньому не передбачена, час надання відпустки визначається самим працівником.

На нашу думку, при вирішенні даного питання слід відтворити ч. 4 і 5 ст. 79 чинного КЗпП України, у зв'язку з цим п. 1 ст. 189 проекту доцільно викласти у такій редакції: «Черговість надання відпусток визначається графіками, які затверджуються роботодавцем за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації чи іншим органом, уповноваженим на представництво колективом найманих працівників. При складанні графіків

ураховуються інтереси виробництва, особисті інтереси працівників та можливості їх відпочинку.

Конкретний період надання щорічних відпусток у межах, установлених графіком, узгоджується між працівником і роботодавцем, який зобов'язаний письмово повідомити працівника про дату початку відпустки не пізніше як за два тижні до встановленого графіком терміну».

Викликає певні заперечення і п. 2 ст. 195 проекту Трудового кодексу України, який передбачає, що тривалість, порядок, умови надання та оплати творчих відпусток визначаються Кабінетом Міністрів України. Як уже наголошувалось, процес кодифікації передбачає об'єднання в одному законодавчому акті всіх чинних нормативно-правових актів, в яких врегульовано зазначене питання. Тим паче що з деяких питань (трудовий договір — порядок прийняття на роботу) автори проекту підійшли саме з таких позицій, детально виписавши процедурні норми, що регулюють порядок прийняття на роботу і укладення трудового договору. У зв'язку з викладеним доцільно саме в § 5 гл. 3 проекту Трудового кодексу України, а не в підзаконному акті, детально врегулювати тривалість, умови, порядок надання та оплати творчих відпусток.

Одним з гострих питань, які до цих пір виникають на практиці і викликають трудові спори між працівниками і роботодавцями, є надання відпустки за сумісництвом. Адже саме п. 14 ст. 25 Закону України «Про відпустки» (підп. 13 п. 1 ст. 206 проекту Трудового кодексу України), який передбачає надання відпустки в обов'язковому порядку без збереження заробітної плати працівникам-сумісникам на термін до закінчення відпустки за основним місцем роботи», трактувався багатьма роботодавцями як право працівників, які працюють за сумісництвом, тільки на відпустку без збереження заробітної плати за місцем роботи за сумісництвом. При цьому поза увагою залишалась норма ст. 2 Закону України «Про відпустки», згідно з якою право на відпустку мають громадяни України, які перебувають у трудових відносинах з підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, виду діяльності та галузевої належності, а також працюють за трудовим договором у фізичної особи. Іноземні громадяни та особи без громадянства, які працюють в Україні, мають право на відпустку нарівні з громадянами України. Право на відпустку забезпечуються гарантованим наданням відпустки зазначеної тривалості із збереженням на її період місця роботи (посади), заробітної плати (допомоги) у випадках, передбачених вказаним Законом. Отже, незалежно від того, працюють особи за трудовим договором на умовах сумісництва чи ні, всі вони мають право на щорічну оплачувану трудову відпустку. Аналогічна норма передбачена у ст. 167 проекту Трудового кодексу України, згідно з якою кожен працівник, який виконує роботу в межах трудових відносин з юридичною або фізичною особою, має право на відпустку. А сумісники, як уже було наголошено, виконують роботу за сумісництвом, перебуваючи з роботодавцем саме у трудових відносинах. Стаття 168 проекту Трудового кодексу України серед гарантій працівникам, які мають право на відпустку, передбачає здійснення гарантійних виплат на період відпустки у розмірі середньої заробітної плати. Отже, згідно

з проектом і працівники-сумісники за суміщуваною роботою мають право на оплачувану відпустку. Проте у підп. 13 п. 1 ст. 206 проекту залишається норма, аналогічна п. 14 ст. 25 Закону України «Про відпустки», яка викликає, як уже наголошувалось, неоднозначне її тлумачення практичними працівниками.

Для уникнення в майбутньому різночитання, неоднозначного розуміння цієї норми підп. 13 п. 1 ст. 206 проекту Трудового кодексу України доцільно викласти у такій редакції: «підп. 13) сумісникам — на строк до закінчення відпустки за основним місцем роботи, у разі якщо щорічна трудова відпустка по роботі за сумісництвом менша тривалості відпустки за основним місцем роботи».

Викликає певні заперечення і формулювання п. 2 ст. 206 проекту Трудового кодексу України, згідно з яким при наявності у працівника права на відпустку без збереження заробітної плати на декількох підставах відпустка надається за однією з підстав на вибір працівника. Чи значить це, що працівник не може використати дві чи кілька відпусток без збереження заробітної плати одночасно, чи він вже не може використати відпустку без збереження заробітної плати за іншою підставою протягом робочого року взагалі? Цілком зрозуміло, що норма буде неоднозначно тлумачитися та застосовуватися на практиці. На наш погляд, всі види відпусток без збереження заробітної плати мають цільове призначення і підстави, у зв'язку з якими вони надаються, є в багатьох випадках заздалегідь непередбачуваними (смерть рідних по крові або шлюбу, одруження, хвороба тощо), тому при використанні відпустки за однією з підств працівника не можна позбавляти права на відпустку за іншою підставою. Не можна позбавляти працівника права на відпустку без збереження заробітної плати за однією з підстав і в тому випадку, коли працівник має право на таку відпустку одночасно за кількома підставами. Йому слід надати таку відпустку сумарно за всіма підставами, оскільки для вирішення особистих справ, з причин яких надаються ці види відпусток без збереження заробітної плати, потрібен вільний від роботи час, і часто ці справи не можуть вирішуватися одночасно. При цьому не слід боятися, що працівник буде тривалий час перебувати у відпустці, адже ця відпустка без збереження заробітної плати, крім того, за цей період йому не відраховуються страхові внески до пенсійного фонду, що впливає на розмір його пенсії, тому працівник буде сам зацікавлений приступити до роботи і отримувати заробітну плату. У зв'язку з цим п. 2 ст. 206 проекту Трудового кодексу України доцільно викласти у редакції: «За наявності у працівника права на відпустку без збереження заробітної плати за кількома підставами відпустка надається за кожною з підстав сумарно або окремо».

Сформульовані пропозиції сприятимуть удосконаленню норм проекту Трудового кодексу України, однозначному розумінню при їх практичному застосуванні в майбутньому, а отже, запобіганню виникненню трудових спорів між роботодавцями та працівниками.

#### Література

1. Гаращенко Л. П. Правове регулювання відпусток за законодавством України. — К.: Павлім, 2003. — 172 с.

2. Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 2. — Ст. 4.
3. Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
4. Людина і праця: Інформ. бюл. Мішпраці України. — 1997. — № 2–3.

УДК 347.764(477)

*І. М. Сирота*

### РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ ТА ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УКРАЇНИ

Формування та реалізація нової національної системи в Україні все більше набирає темпу, розвивається соціальне страхування як основа пенсійного забезпечення. Найбільший позитив — це те, що за нормами нового законодавства перераховані пенсії понад 13 млн осіб. Такі перерахунки здійснено лише в Україні, на відміну від інших країн, де також проводилась пенсійна реформа.

І при цьому не варто забувати, що за три роки розміри пенсій збільшилися втричі. Якщо до запровадження реформи лише 232 тис. осіб отримували пенсії вищі за прожитковий мінімум для непрацездатних, то за цей період їх кількість збільшилась у 42 рази і нині становить 10 млн осіб, або 96% від загальної чисельності пенсіонерів. А середній розмір пенсії, якщо порівняти дані на 1 січня 2003-го і 2007 року, зріс у три рази — з 136,85 грн до 406,82 грн [1].

У новому пенсійному Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року [2] було встановлення норму: при зростанні середньої заробітної плати в Україні порівняно з попереднім роком пенсії підвищуються на коефіцієнт, який відповідає не менше 20% темпів цього зростання. Таке підвищення пенсій проводилось в 2005, 2006 і 2007 роках.

На відміну від попередніх років, коли перерахунок пенсій відбувався лише один раз на рік, то тільки у 2007 році цей перерахунок проводився тричі. Темп зростання пенсій дорівнюватиме темпам зростання середньої заробітної плати.

З 1 жовтня 2007 року у зв'язку із черговим підвищенням прожиткового мінімуму з 406 до 411 грн підвищуються і мінімальні пенсії — з 410 до 415 грн.

На забезпечення виплати пенсій у підвищених розмірах будуть спрямовані передусім власні кошти Пенсійного фонду, зростання яких передбачається у 2007 році до 90 мрд грн, а також кошти державного бюджету України. Ці кошти є ресурсом підвищення пенсій, враховуючи те, що новий пенсійний закон спонукає до сплати внесків всіх працюючих громадян.

Адже принцип пенсійного забезпечення без урахування персонального внеску до Пенсійного фонду, який діяв до 2004 року, в новому пенсійному законі був замінений на страховий: встановлення диференційованих пенсій з урахуванням участі застрахованої особи у формуванні коштів Пенсійного фонду впродовж всього трудового життя. Тепер при призначенні пенсій та зарахування до страхового стажу будуть враховуватися лише ті періоди, за які сплачено страхові внески до пенсійного фонду.

Введено й нову багаторівневу пенсійну систему, яка дасть можливість кожному подбати й про додаткову пенсію, заощаджуючи на старість не лише в державному Пенсійному фонді, а й в інших фондах.

Новий пенсійний закон передбачає суттєве удосконалення системи пенсійного забезпечення — перехід на страхову трирівневу пенсійну систему, яка складається з солідарного, накопичувального та недержавного пенсійного страхування.

Перший рівень — це солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що діє на принципах солідарності поколінь, субсидування та здійснення виплати пенсій за рахунок коштів Пенсійного фонду, сформованого за рахунок страхових внесків підприємств і громадян.

Другий рівень є накопичувальним. Він базується на принципах накопичення коштів застрахованих осіб в накопичувальному фонді та здійсненні фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій та одноразових виплат на умовах і в порядку, передбачених законодавством. Другий рівень діятиме на основі обов'язкових пенсійних накопичень, що враховуються в персоніфікованій базі даних Пенсійного фонду України на накопичувальних пенсійних рахунках. Цей рівень буде впроваджуватись поетапно після виконання в Україні певних умов.

Запровадити накопичувальну пенсійну систему передбачено з 1 січня 2009 р. (відповідно до законопроекту, схваленого Верховною Радою України у першому читанні). Учасниками накопичувальної системи будуть застраховані особи не старше 40 років, які перераховують частину внесків (у розмірі 2% від зарплати зі щорічним підвищенням до 7%) до Накопичувального фонду [3].

Аби стимулювати участь у накопичувальній системі роботодавці платитимуть лише до солідарної системи, а застрахованим відрахування компенсуються підвищенням заробітку.

Страхові внески до Накопичувального фонду можуть сплачувати лише ті застраховані особи, яким на день їх введення не виповнилося: чоловікам 40, жінкам 35 років.

Застраховані особи — чоловіки віком від 40 до 50 років, жінки — від 35 до 45 років можуть прийняти рішення про перерахування страхових внесків до Накопичувального фонду протягом року з дня введення цих внесків. Якщо ці особи не прийняли рішення про перерахування внесків до Накопичувального фонду в зазначений термін, то вони втрачають право на перерахування таких внесків до Накопичувального фонду. Чоловіки, яким на день внесення страхових внесків до Накопичувального фонду виповнилося 50 років, і жінки, яким на день введення цих внесків виповнилося 45 років, не мають права та обов'язків сплачувати страхові внески до Накопичувального фонду.

Застраховані особи, що не сплачують страхових внесків до Накопичувального фонду, сплачують їх до Пенсійного фонду у встановлених розмірах. Від упровадження накопичувального рівня пенсійної системи виграють в першу чергу ті, кому сьогодні виповнилося 30–45 років. Вони отримуватимуть вищі пенсії, оскільки зможуть накопичити на своєму особовому рахунку додаткові

кошти. Звичайно, у нинішніх пенсіонерів і тих, кому «під п'ятдесят», немає такої можливості. Причому, слід відзначити, що чим вищим буде заробіток, тим більше грошей можна накопичити.

Розглянемо підрахунок на прикладі двох чоловіків 25 років: один отримує зарплату 870 грн, другий — удвічі більшу. При нинішній системі пенсійного забезпечення перший в 60 років міг би отримувати пенсію близько 350 грн, другий — до 700 грн. Але на умові, якщо роботодавець переводитиме на особовий рахунок кожного чоловіка 7% нарахувань на його заробіток, то тоді перший чоловік накопичить за цей час (у нинішніх грошах 25,5 тис. грн, другий — 51 тис. грн. При цьому в обох випадках частина їх пенсій, що виплачується за рахунок нарахувань на заробіток в солідарну систему  $33\% - 7\% = 6\%$ , зменшиться на 7%).

Приблизно можна підрахувати, яка ж пенсія буде у цих чоловіків: у першого пенсіонера пенсія в результаті вийде приблизно 500–550 грн; у другого — 1100–1200 грн.

Введення другого рівня пенсійних виплат із Накопичувального фонду можна буде здійснити лише за умови успішного економічного розвитку країни, росту заробітної плати, стабілізації фінансового забезпечення пенсійних виплат в солідарній системі, виконання інших умов, зафіксованих в Заключних положеннях Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року.

Під час реформування системи соціального страхування та пенсійного забезпечення планується запровадження професійної пенсійної системи з 1 липня 2009 року.

Облік застрахованих осіб, робота чи професія яких дає їм право на призначення пенсії на пільгових умовах чи за вислугу років, здійснюватиме Пенсійний фонд.

Учасниками професійної пенсійної системи зможуть стати не лише ті, чий професії значаться у переліку виробництв, професій, посад і показників, зайнятість на яких дає право на призначення пенсії на пільгових умовах або за вислугу років, але й при підтвердженні атестацією робочих місць впливу шкідливих факторів на стан здоров'я працівника.

Отримувати професійні пенсійні виплати можна буде при досягненні пільгового пенсійного віку (чи пізніше — за бажанням).

Внески на користь осіб, які мають право на призначення пенсії на пільгових умовах або за вислугу років, протягом перших п'яти років сплачуватимуть роботодавці (якщо буде визначено в колективній угоді). Згодом внески сплачуватимуться в обов'язковому порядку.

І ще один, третій, рівень пенсій за рахунок коштів недержавних пенсійних фондів. Передбачається, що цей рівень запрацює в повну силу після введення перерахування частини страхових внесків до Накопичувального фонду.

Формування недержавних накопичувальних фондів здійснюватиметься за рахунок добровільних внесків громадян і організацій. Умови і порядок формування цих фондів забезпечуються Законом України «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 9 липня 2003 року [4].

Вкладники фонду мають право вільного вибору пенсійної схеми, а їх може бути декілька варіантів (порядок визначення розміру пенсійних виплат; термін, протягом якого здійснюються пенсійні виплати; порядок і термін сплати пенсійних внесків, у тому числі можливість їх зміни за умовами пенсійного контракту; умови і порядок участі в пенсійній схемі; права і обов'язки вкладника, учасника фонду за цією пенсійною схемою). Пенсійні внески до пенсійного фонду сплачуються в розмірах і в порядку, встановлених пенсійним контрактом, відповідно до умов обраних пенсійних схем. Вказані в пенсійному контракті розміри внесків до Пенсійного фонду можуть змінюватись відповідно до умов обраних пенсійних схем. Максимальний розмір внесків за пенсійними схемами недержавного пенсійного забезпечення не обмежується. Пенсійні внески сплачуються шляхом зарахування їх на поточні рахунки Пенсійного фонду. Зберігачем Пенсійного фонду може бути банк, який має ліцензію Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг.

Учасниками фонду можуть бути громадяни України, іноземці і особи без громадянства. Участь фізичних осіб у будь-якому недержавному пенсійному фонді є добровільною. Фізична особа може бути учасником декількох пенсійних фондів за власним вибором. Пенсійні виплати можуть здійснюватися учасникові фонду або спадкоємцеві. Особа, що оплачує пенсійні внески на користь учасника фонду до недержавного фонду відповідно до умов пенсійного контракту, є вкладником фонду. Вкладником фонду може бути сам учасник фонду або професійне об'єднання, членом якого є учасник фонду.

Відносини між фондом і вкладником фонду регулюються пенсійним контрактом. Пенсійний контракт є договором між Пенсійним фондом і його вкладником, який укладається від імені Пенсійного фонду його адміністратором і за яким здійснюється недержавне пенсійне забезпечення учасника або декількох учасників фонду за рахунок пенсійних внесків такого вкладника.

Сьогодні в Україні функціонують понад 80 недержавних пенсійних фондів, які об'єднують 69 тисяч учасників. А загальна сума активів НПФ становить майже 45 млн грн. Більше всього НПФ (зокрема, корпоративних і професійних) у Києві і Харкові, які вже надають послуги громадянам у формуванні додаткової пенсії. За показниками діяльності найвищий рейтинг у «Першого національного відкритого пенсійного фонду» (м. Київ). Він має свої філіали в 15 областях. Серед його вкладників більше 150 представників-роботодавців і більше 5 тис. фізичних осіб. Фонд відкрив вже більше 10 тис. індивідуальних пенсійних рахунків. Фонд планує значно розширити свою діяльність, відкрити представництва на території всієї України [5].

Другий і третій рівні системи пенсійного забезпечення в Україні становлять систему накопичувального пенсійного забезпечення.

За рахунок коштів Накопичувального фонду мають здійснюватись такі пенсійні виплати: 1) довічна пенсія з встановленим періодом. Ця пенсія, сума якої визначається в договорі страхування довічної пенсії, виплачується застрахованій особі після досягнення нею пенсійного віку або членам її родини або спадкоємцям в порядку, встановленому законом;



2) довічна обумовлена пенсія, яка виплачується щомісячно впродовж життя людини. У випадку, якщо загальна сума цієї пенсії, виплачена пенсіонеру на момент смерті менше, ніж сума вартості договору страхування довічної пенсії на момент його укладання, то різниця коштів виплачується спадкоємцям, названим у договорі страхування;

3) довічна пенсія подружжя. Виплачується щомісячно впродовж життя пенсіонера, а після його смерті — його чоловікові (дружині), який (яка) досягли пенсійного віку, впродовж їх життя;

4) одноразова виплата — пенсійна виплата, що здійснюється при умові досягнення застрахованою особою пенсійного віку та інших випадках на умовах, визначених законом.

Позначені рівні розвитку системи пенсійного забезпечення та завдання, які необхідно вирішити, надзвичайно складні. Справа в тому, що нова система пенсійного забезпечення повинна функціонувати в поєднанні з попередньою системою. А значить, необхідно забезпечувати поступовий перехід від однієї системи до іншої (від солідарної до тривірневої). Це головне в пенсійній реформі.

Найбільш складним є питання про проведення диференціації пенсійного забезпечення залежно від тривалості страхового стажу і заробітку працівників, участі в накопичувальній системі. Передбачається посилення ролі страхового стажу. Чим більший страховий стаж — більше пенсія. Більшу пенсію матиме той, хто довше сплачує внески [6].

Але які б труднощі не були, пенсійна реформа відбувається.

#### *Література*

1. Соціальний захист. — 2006. — № 10. — С. 27.
2. Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 49-51. — Ст. 376.
3. Офіційний вісник України. — 2005. — № 51. — Ст. 3205.
4. Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 47-48. — Ст. 372.
5. Соціальний захист. — 2006. — № 2.
6. Урядовий кур'єр. — 2005. — № 2.

УДК 349.2:331.105.44(477)

*Г. І. Чанишева*

### **ОСНОВНІ ФУНКЦІЇ ПРОФСПЛОК В УМОВАХ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ**

Перші наукові праці про правове регулювання діяльності профспілок з'явилися у середині 20-х рр. минулого сторіччя (роботи Я. А. Канторовича [1], А. М. Кілінського [2], В. Я. Яроцького (Чекіна) [3]). Основна заслуга у розробленні радянського вчення про профспілки належить В. М. Догадову. Вчений виділяв такі найважливіші правові функції, що виконувалися профспілками у той час:

© Г. І. Чанишева, 2008

- представництво інтересів трудящих за наймом;
- участь в організації та регулюванні народного господарства;
- участь в адміністративній діяльності негосподарських державних органів [4].

У 1930–1950-х рр. питанням правового становища профспілок не приділялося уваги в науці трудового права. У ці роки чітко намітилася тенденція до одержавлення профспілок. Ще наприкінці 1920-х рр. чимало дослідників пропонували прирівняти статус профспілок до державних органів [5].

З 1960-х рр. питання правового регулювання діяльності профспілок знову привернули увагу радянських науковців у зв'язку з господарською реформою 1965 р. і деяким розширенням прав профспілок [6], а також прийняттям КЗпП 1971 р. [7], до якого було включено окрему главу XVI «Професійні спілки. Участь працівників в управлінні підприємствами, установами, організаціями».

КЗпП 1971 р. законодавчо закріпив процес «одержавлення» профспілок. Професійні спілки на той час було включено у державний механізм управління шляхом делегування цій громадській організації державних функцій, таких як: 1) керівництво соціальними фондами (пенсійне і соціальне страхування), санаторно-курортними, спортивними та іншими оздоровчими установами; 2) контроль і нагляд за додержанням трудового законодавства з боку технічних та правових інспекцій профспілки, які вправі накладати адміністративні штрафи на порушників — посадових осіб; 3) юрисдикційні повноваження з розгляду трудових спорів. У 1990-ті рр. зазначені функції поступово було вилучено із сфери дії профспілок.

З 1970-х рр. у науковій та навчальній літературі основним функціям радянських профспілок приділялася особлива увага. Виділялися внутрішні та зовнішні функції. Найважливішими внутрішніми функціями називалися: турботи про економічний та соціальний розвиток суспільства (виробничо-економічна), забезпечення прав трудящих (захисна), сприяння зростанню свідомості, дисциплінованості, культурного та освітнього рівня трудящих (виховна функція). Зовнішніми функціями радянських профспілок оголошувалися боротьба за мир проти імперіалістичних війн та агресії, за єдність дій і співробітництво у дусі пролетарського інтернаціоналізму трудящих усіх країн і профспілок (функції міжнародної солідарності) [8]. Більшість авторів класифікували і розкривали права профспілок за їх належністю до різних сфер профспілкової діяльності: у сфері участі в управлінні виробництвом, у сфері встановлення та застосування умов праці робітників та службовців, контрольно-наглядові та юрисдикційні права профспілок і права з управління державним соціальним страхуванням та санаторно-курортним обслуговуванням, майнові права профспілок.

Метою даної статті є визначення основних функцій профспілок та їх співвідношення в умовах ринкової економіки.

Профспілки України у 90-х рр. ХХ ст. зазнали принципових організаційно-структурних та функціональних змін. Вони позбулися досить широких повноважень у вирішенні виробничих питань і сконцентрували свою діяльність

на представництві та захисті трудових, соціально-економічних прав та інтересів працівників. Майбутнє профспілок пов'язується з поширенням їхньої діяльності на нові категорії працівників, утвердженням у ключових секторах економіки, залученням на свій бік трудящих у галузях, що розвиваються, виробленням нової стратегії колективних переговорів. Хоча правовідносини у сфері праці, особливо у нових умовах організації праці, у деяких випадках роблять проблематичним утворення профспілкових організацій з урахуванням специфіки роботи окремих категорій працівників. Йдеться про тих, хто зайнятий на умовах запозиченої праці, іноземних громадян, неповнолітніх працівників та ін.

У вітчизняній літературі останніми роками з'явилися змістовні наукові праці, автори яких досліджують правовий статус профспілок в умовах ринкової економіки [9]. Вітчизняні дослідники аналізують значні зміни у правовому статусі профспілок України, які відбулися завдяки прийняттю Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 р., внесенню змін та доповнень до чинного законодавства і спрямовані на підвищення ролі профспілок у сфері праці, посилення їхньої захисної функції.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону професійні спілки створюються з метою представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки. Отже, чинним законодавством у цей час передбачено тільки дві функції профспілок: представництво і захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки, які, судячи зі змісту Закону, здійснюються профспілкою одночасно. Представницька та захисна функції доповнюються контрольними повноваженнями із здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про працю. У літературі відзначається, що така класифікація функцій є досить умовною, оскільки під функцією можна розуміти як одне, так і декілька взаємопов'язаних напрямків діяльності [10]. Потрібно також відзначити, що в одному напрямку діяльності профспілок можуть проявлятися обидві функції, які не завжди можна розмежувати [11].

Деякі вчені віддають перевагу захисній функції профспілок у сучасних соціально-економічних умовах. Як вважає О. В. Смирнов, утворення профспілок обумовлено необхідністю представництва колективних інтересів працівників та колективного захисту їх трудових прав у взаємовідносинах з роботодавцями. У зв'язку з цим головною функцією, метою і завданням профспілок є саме захист працівників у трудових відносинах [12].

На нашу думку, представництво і захист не можна ототожнювати. Це дві різні за своїм юридичним змістом категорії, які потребують більш чіткого розподілу у законодавстві та науці трудового права.

Представництво, на відміну від захисту, не може розглядатися як запобігання порушенню прав та законних інтересів працівників, поновлення вже порушених прав та притягнення до відповідальності їх порушників. Результатом реалізації представницької функції профспілки повинно бути забезпечення узгодженості інтересів працівників з роботодавцями, закріплення

взаємних прав та обов'язків з максимальною вигодою для працівників, тобто створення юридичних фактів, що обумовлюють виникнення, зміну прав та обов'язків останніх.

Представництво — тристоронні правовідносини, поєднує трьох активно діючих суб'єктів — осіб, яких представляють, представників та третіх осіб, утворюючи, таким чином, внутрішню і зовнішню сторони.

Працівники у взаємовідносинах із своїми представниками виражають волевиявлення відносно наділення повноваженням, його змісту. При здійсненні захисної функції профспілками працівники виступають як об'єкти захисту, що не передбачає обов'язковості їх волевиявлення. Крім того, здійснення захисної функції не передбачає необхідності наділення повноваженням на виступ від імені працівників.

Представницька діяльність профспілок є елементом відносин представництва у цілому, що забезпечує функціонування системи соціального діалогу у сфері праці. Захисна функція є самостійною і самодостатньою та не виступає частиною будь-яких більш загальних правовідносин. Нарешті, представництво здійснюється від імені працівників і засновано на повноваженні, що впливає із ст. 12 КЗпП, ст. 19 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності». При здійсненні захисної функції профспілки виступають в інтересах працівників, проте від свого імені.

Представництво і захист прав та інтересів працівників як основні функції профспілок закріплюються їх статутами. Так, у п. 1.4 Статуту профспілки трудящих металургійної та гірничодобувної промисловості України (профспілка металургів та гірників України), затвердженого на I з'їзді профспілки трудящих металургійної та гірничодобувної промисловості України 5 вересня 1990 р. (із змінами та доповненнями), серед цілей і завдань профспілки передусім передбачено представництво і захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки перед державою та власником [13].

Потрібно також відзначити, що представницька функція профспілок реалізується у різних організаційно-правових формах соціального діалогу у сфері праці. У зв'язку з цим не можна погодитися з точкою зору О. В. Смирнова, який стверджує, що представництво профспілок поширюється на:

- 1) колективні переговори;
- 2) укладення або зміну колективного договору;
- 3) розгляд і вирішення колективних трудових спорів працівників з роботодавцями [14]. Такий перелік форм соціального діалогу є далеко не повним.

Право профспілок, їх об'єднань представляти і захищати права та інтереси членів профспілки передбачено ст. 19 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності». Згідно з ч. 1 даної статті профспілки, їх об'єднання здійснюють представництво і захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілок в органах державної влади і місцевого самоврядування, у відносинах з роботодавцями, а також з іншими об'єднаннями громадян.

У питаннях колективних інтересів працівників профспілки, їх об'єднання

здійснюють представництво та захист інтересів працівників незалежно від їх членства у профспілках (ч. 2 ст. 19 Закону).

У питаннях індивідуальних прав та інтересів своїх членів профспілки здійснюють представництво та захист у порядку, передбаченому законодавством та їх статутами (ч. 3 ст. 19 Закону).

Потрібно відзначити, що ані КЗпП, ані Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» не передбачають порядку профспілкового представництва індивідуальних прав та інтересів працівників, які не є членами профспілки. У зв'язку з цим заслуговують на увагу положення ч. 2 ст. 30 ТК РФ, відповідно до якої працівники, які не є членами профспілки, можуть уповноважити орган первинної профспілкової організації представляти їх інтереси у взаємовідносинах з роботодавцем з питань індивідуальних трудових і безпосередньо пов'язаних з ними відносин на умовах, встановлених даною первинною профспілковою організацією.

Отже, Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» встановлено подвійний стандарт представництва профспілками трудових прав та інтересів працівників залежно від виду їх носіїв. У сфері колективних інтересів профспілки представляють та захищають працівників незалежно від їхнього членства у профспілках у разі наділення їх повноваженнями на представництво у встановленому порядку, у питаннях індивідуальних трудових прав та інтересів — тільки своїх членів. Із останнього правила зроблено виключення, коли профспілка представляє і захищає права окремого працівника — не члена профспілки в органах з розгляду трудових спорів, в тому числі й за власною ініціативою. Так, відповідно до п. 8 ст. 247 КЗпП виборний орган первинної профспілкової організації на підприємстві, в установі, організації представляє інтереси працівників за їх дорученням під час розгляду індивідуальних трудових спорів та у колективному трудовому спорі.

Відповідно до ст. 12 КЗпП первинна профспілкова організація укладає колективний договір. Якщо на підприємстві, в установі, організації створено кілька первинних профспілкових організацій, вони повинні на засадах пропорційного представництва (згідно з кількістю членів кожної первинної профспілкової організації) утворити об'єднаний представницький орган для укладення колективного договору.

Право профспілок, їх об'єднань на ведення колективних переговорів та укладання колективних договорів і угод передбачено ст. 20 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності». Згідно з ч. 1 даної статті профспілки, їх об'єднання ведуть колективні переговори, здійснюють укладання колективних договорів, генеральної, галузевих, регіональних, міжгалузевих угод від імені працівників у порядку, встановленому законодавством. Частиною 3 зазначеної статті передбачено, що представництво профспілок, їх об'єднань на ведення колективних переговорів, укладання угод від імені працівників на державному, галузевому або регіональному рівні визначається пропорційно до кількості членів профспілок, яких вони об'єднують.

Відповідно до КЗпП низка локальних нормативно-правових актів прийма-

ються з урахуванням думки виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) (ст. 79 КЗпП, п. 4 ст. 247 КЗпП та ін.). У зазначених випадках профспілкова організація за законом представляє і захищає колективні права та інтереси працівників незалежно від членства у профспілках.

Представництво індивідуальних трудових прав та інтересів працівників — членів профспілки здійснюється в силу їхнього членства без спеціальних на то повноважень з боку працівника, як правило, у формі дачі згоди на розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця (ст. 43 КЗпП), проведення надурочних робіт (ст. 64), залучення до роботи у вихідні дні, святкові і неробочі дні (ст. 71, 73) та ін.

Чинне трудове законодавство України потребує удосконалення щодо закріплення представницької функції профспілок. На законодавчому рівні необхідно передбачити правило, що на державному, галузевому, регіональному рівнях інтереси працівників представляють тільки профспілки. Інші представники працівників на цих рівнях участі у відносинах із соціального діалогу участі не беруть. Чинними законодавчими органами право представляти інтереси працівників надається й іншим уповноваженим найманими працівниками організаціям. Зокрема, ст. 4 Закону України «Про колективні договори і угоди» право на ведення переговорів і укладення колективних договорів, угод від імені найманих працівників надається професійним спілкам, об'єднанням профспілок в особі їх виборних органів або іншим представницьким організаціям трудящих, наділених трудовими колективами відповідними повноваженнями. Однак на практиці через відсутність відповідної нормативної бази такі організації не створюються. Реально поки ще немає інших представницьких організацій працівників, які б нарівні з профспілками були здатні виступати партнерами роботодавців і органів державної влади у соціальному діалозі.

На відміну від думки деяких дослідників [15], на нашу думку, представництво, як система відносин за участю профспілок в ролі представників, передбачає те, що її суб'єктами повинні виступати не органи профспілок, а самі профспілки як організації, залежно від відповідного рівня соціального діалогу у сфері праці.

Потрібно також відзначити, що чинне законодавство практично не регулює взаємовідносини між профспілками різних рівнів, а також відносини між профспілкою і первинною профспілковою організацією. Тому слід погодитися з думкою В. М. Скобелкіна про те, що Закон про профспілки слід доповнити спеціальним розділом про права вищих відносно профкомів підприємств органів, як галузевих, так і територіальних [16].

Потребують удосконалення й норми проекту Трудового кодексу України щодо представництва інтересів працівників. Стаття 356 проекту Трудового кодексу України регулює представництво колективних інтересів працівників перед роботодавцем. Такий підхід видається обмеженим, адже профспілки здійснюють представництво інтересів працівників не тільки перед роботодавцем, а й перед іншими суб'єктами соціального діалогу, зокрема органами дер-

жавної влади, органами місцевого самоврядування на інших, крім виробничого, рівнях (національному, територіальному, галузевому, регіональному). Це прямо передбачено ч. 1 ст. 19 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», відповідно до якої профспілки, їх об'єднання здійснюють представництво і захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, у відносинах з роботодавцями, а також з іншими об'єднаннями громадян. Тому доцільно було б назвати зазначену статтю «Представництво інтересів працівників у колективних трудових відносинах».

### Література

1. Капторович Я. А. Профессиональные союзы. — М.; Ленинград, 1925.
2. Килипский А. Советский закон о профессиональных союзах. — М., 1925.
3. Яроцкий В. Я. Учение о профессиональном движении. — М.; Ленинград, 1926.
4. Догадов В. М. Правовое положение профессиональных союзов в СССР: Очерки профсоюзного права. — М.; Ленинград, 1928. — С. 5–31; Оп же. Опыт характеристики правового положения профессиональных союзов в СССР // Известия ЛГУ. — 1928. — Т. 1. — С. 152–171; Оп же. Правовое положение профессиональных союзов в СССР // Вопросы труда. — 1925. — № 9. — С. 66–81.
5. Царегородцев Б. Правовое положение профсоюзов // Вопросы труда. — 1928. — № 10. — С. 65–74.
6. Левинт Ф. М. Правовое положение профессиональных союзов СССР. — Ленинград, 1962; Мялов В. Г. Роль советских профсоюзов в охране прав и интересов рабочих и служащих. — Воронеж, 1961; Спигирева И. О., Явич Л. С. Государство и профсоюзы. — М., 1967; Советское государство и профсоюзы / Под ред. П. Г. Александрова. — М., 1965 и др.
7. Баглай М. В. Профсоюзы в политической системе социализма. — М., 1984; Правовые аспекты деятельности профсоюзов в СССР. — М., 1973; Смолярчук В. И. Права профсоюзов в регулировании трудовых отношений рабочих и служащих. — М., 1973; Спигирева И. О. Профсоюзы и трудовое право. — М., 1983; Целип А. И. Профсоюзы и трудовые права рабочих и служащих. — М., 1980 и др.
8. Советское трудовое право / Под ред. К. С. Батыгина. — М., 1975. — С. 69; Пятаков А. В. Очерки об участии профсоюзов в хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной деятельности советского государства. — М., 1960 и др.
9. Процевський О. І. Шляхи розвитку прав профспілок в умовах ринкових відносин: Концепція розвитку законодавства України // Матеріали наук.-практ. конф. (Київ, травень 1996 р.). — К., 1996. — С. 329; Процевский А. И. Трансформация прав профсоюзов — реальность или миф? // Вестник Омского университета. — 1997. — Вып. 1; Прокопенко В. І. Правове становище професійних спілок: сьогоднішнє і перспективи // Право України. — 1999. — № 6. — С. 106–109; Гончарова Г. С. Плюралізм профспілок і трудові відносини: вирішення питань на практиці // Право України. — 1999. — № 10. — С. 30–33; Пилипенко П. Д. Про участь профспілок у трудових правовідносинах у світлі Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» // Право України. — 2000. — № 9. — С. 81–83, 90; Чапишева Г. І. Колективні відносини у сфері праці: теоретико-правовий аспект: Монографія. — О.: Юрид. л-ра, 2001. — С. 52–69, 225–241; Лисяк О. І. Правові форми участі профспілок у регулюванні трудових відносин: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Х., 2004. — 20 с.; Циганчук П. А. Професійні спілки як суб'єкти трудового права: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Х., 2004. — 20 с. та ін.
10. Муромцев А. Ю. Понятие и классификация функций профсоюзов на современном этапе // Вестник Омского университета. — 1998. — Вып. 2. — С. 105.
11. Чапишева Г. І. Колективні відносини у сфері праці: теоретичні та практичні питання правового регулювання: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — Х., 2002. — С. 11.
12. Трудовое право: Учебник / Н. А. Бриллиантова и др.; Под ред. О. В. Смирнова, И. О. Спигиревой. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби; Проспект, 2007. — С. 165.
13. Статут професійної спілки працюючих металургійної та гірничодобувної промисловості України (проф-

- спілка металургів та гірняків України), затверджений на I з'їзді профспілки трудящих металургійної та гірничодобувної промисловості України 5 вересня 1990 р. (із змінами та доповненнями). — Кривий Ріг, 2000.
14. Трудовое право: Учебник / Н. А. Бриллиантова и др.; Под ред. О. В. Смирнова, И. О. Снигиревой. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби; Проспект, 2007. — С. 164.
  15. Смирнов О. В. О правовом статусе советских профсоюзов // Советские профсоюзы в условиях развитого социализма: Сб. ст. — М., 1978. — С. 81.
  16. Скобелкин В. М. Трудовые правоотношения. — М., 1999. — С. 233.

УДК 349.2.001.76(477)

**В. В. Жернаков**

### **ІННОВАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В УКРАЇНІ ТА ОКРЕМІ ПИТАННЯ ТРУДОВОГО ПРАВА**

Успіх України у майбутньому багато в чому визначається темпами здійснення політичної та економічної модернізації суспільства. Основними факторами такої модернізації мають бути як творча енергія мас, так і інноваційна активність науки та бізнесу. Від України сьогодні вимагається динамічний економічний розвиток на основі інновацій, глибокої та комплексної модернізації економіки та суспільства в цілому. Модернізація має торкнутися та охопити наукову, технологічну, організаційну й виробничу сфери та здійснюватись відповідно до нової економічної доктрини [1, 4–6].

Економічна теорія переконливо свідчить, що економіка, продуктивні сили розвиваються успішно лише тоді, коли держава, як інститут організації суспільства, створює для цього відповідні прийнятні умови. Тому економічна роль держави була, є й буде об'єктивно значною [2, 274].

Україна на шляху інноваційного розвитку має багато проблем — технологічне відставання від розвинутих країн, стримування розвитку внутрішнього ринку високотехнологічної продукції, зниження конкурентоспроможності вітчизняної економіки, причинами яких є відсутність чіткої стратегії науково-технічного й інноваційного розвитку держави; різке скорочення державного фінансування науково-технологічної сфери; часті зміни та суперечливий характер чинного вітчизняного законодавства й відомчих актів; фізичне і моральне застарівання науково-дослідної бази; істотне погіршення матеріального забезпечення науки; фактичне скорочення наукового потенціалу; відсутність необхідної реорганізації мережі наукових організацій та ін. Зазначені та інші проблеми лежать у площині різних явищ і процесів, а саме: у сфері відносин власності, у тому числі трансформації державної власності із перетворенням її на приватну і корпоративну (процеси приватизації), а також захисту прав власника; у сфері інвестування; законодавчого забезпечення цих процесів; реальної діяльності держави як суспільного владного утворення та як підприємця у підприємницькому ринковому середовищі [3, 31–32].

Як бачимо, інноваційні процеси — явище складне, багатоаспектне; вони є



об'єктом дослідження багатьох галузей людських знань — філософії, економіки, соціології, політології, а також права.

Останніми роками правове регулювання відносин в інноваційній сфері стало предметом інтенсивного дослідження науковців, які займаються проблемами господарського та цивільного права [4; 5; 6].

На моє переконання, серед конкретних проблем, що постають перед правовою наукою, має бути визначення кола інноваційних відносин як об'єкта правового впливу, дослідження у їх регулюванні співвідношення засобів не тільки господарського та цивільного, а й інших галузей права — фінансового, адміністративного, трудового тощо.

Відсутність ґрунтовних наукових досліджень у трудовому праві як співвідношення господарського та трудового права у регулюванні інноваційних відносин, так і впливу інноваційних процесів на розвиток трудового права можна пояснити тим, що інноваційна діяльність переважно регулюється господарським правом. Господарський кодекс України містить спеціальну главу 34 з відповідною назвою «Правове регулювання інноваційної діяльності».

Та господарська діяльність, частиною якої є інноваційна діяльність, занадто складна, щоб регулюватися виключно господарським правом. Не випадково у ст. 4 Господарського кодексу декларується розмежування відносин у сфері господарювання з іншими видами відносин: майновими та особистими немайновими, що регулюються Цивільним кодексом України; земельними, гірничими, лісовими та водними відносинами, відносинами щодо використання й охорони рослинного і тваринного світу, територій та об'єктів природно-заповідного фонду, атмосферного повітря; трудовими відносинами; фінансовими відносинами; адміністративними та іншими відносинами управління за участі суб'єктів господарювання тощо.

Інноваційна діяльність має два легальних визначення. У ст. 1 Закону України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 р. її визначено як діяльність, що спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоспроможних товарів і послуг. Відповідно до ст. 325 Господарського кодексу, прийнятого 16.01.2003 р., інноваційною діяльністю у сфері господарювання визнається діяльність учасників господарських відносин, що здійснюється на основі реалізації інвестицій з метою виконання довгострокових науково-технічних програм з тривалими строками окупності витрат і впровадження нових науково-технічних досягнень у виробництво та інші сфери суспільного життя.

Про те, що творча праця по створенню інноваційного продукту є необхідною складовою інноваційного процесу, можна зробити висновки із змісту ст. 327 Господарського кодексу: інноваційна діяльність передбачає інвестування наукових досліджень і розробок, спрямованих на здійснення якісних змін у стані продуктивних сил і прогресивних міжгалузевих структурних зрушень, розроблення і впровадження нових видів продукції і технологій. Викладення у ч. 2 цієї статті напрямів інноваційної діяльності (проведення наукових досліджень і розробок, спрямованих на створення об'єктів інтелектуальної власності, нау-

ково-технічної продукції; розроблення, освоєння, випуск і розповсюдження принципово нових видів техніки і технології; розроблення і впровадження нових ресурсозберігаючих технологій, призначених для поліпшення соціального і екологічного становища; технічне переозброєння, реконструкція, розширення, будівництво нових підприємств, що здійснюються вперше як промислове освоєння виробництва нової продукції або впровадження нової технології) не залишає сумнівів — трудова діяльність є обов'язковим елементом інноваційної діяльності.

У свою чергу, така трудова діяльність здійснюється у певній організаційно-правовій формі — з укладенням трудового договору (контракту), із виникненням трудових правовідносин і реалізацією сукупності прав та обов'язків їх суб'єктів.

На мій погляд, інноваційна діяльність заслуговує на увагу дослідників у сфері трудового права принаймні з двох підстав. По-перше, інноваційна діяльність зумовлює виникнення багатьох видів відносин, що регулюються нормами різних галузей права, у тому числі і трудового. Тому варто дослідити співвідношення цих відносин та їх нормативного регулювання. По-друге, інноваційні процеси як прогресивне явище здатні впливати на розвиток трудового права<sup>1</sup>.

Здавалось би, у співвідношенні господарського та трудового права все зрозуміло — господарське право не регулює трудові відносини, тоді як трудове право не регулює відносини із організації господарської діяльності та використання її результату.

Та, не заперечуючи провідної ролі господарського законодавства у регулюванні відносин, що виникають у процесі інноваційної діяльності, не можу вказати на певні недоліки Господарського кодексу у визначенні співвідношення норм різних галузей у регулюванні інноваційної діяльності. Якщо у ст. 4 ГК до відокремлення від господарських як цивільно-правових, так і трудових відносин застосовано рівний підхід, то такого не спостерігається у регулюванні інноваційних відносин. Відповідно ж до ст. 332 ГК відносини, що виникають у процесі здійснення інноваційної діяльності, регулюються цим кодексом та іншими законодавчими актами. До вказаних відносин у частині, не врегульованій ГК, застосовуються відповідні положення Цивільного кодексу України. Таке регулювання можна назвати щонайменше непослідовним, адже назва ст. 332 ГК «Законодавство про інноваційну діяльність» зобов'язує до більш ретельного підходу до вирішення проблеми співвідношення господарського та інших галузей права. Не буду ставити широке питання про те, чому із всіх галузей, зазначених у ст. 4 ГК, у ст. 332 цього кодексу обране тільки цивільне право. Зроблю висновок лише про те, що до регулювання відносин по створенню інноваційного продукту обов'язково залучаються норми трудового права, що і слід закріпити у ст. 332 Господарського кодексу України.

<sup>1</sup> У рамках даної публікації зробимо тільки основні висновки з приводу впливу інноваційних процесів на розвиток трудового права.

Яке ж місце займають трудові правовідносини в системі відносин, що виникають під час інноваційної діяльності?

Ю. Атаманова справедливо стверджує, що для виникнення інноваційних правовідносин необхідне досягнення певного рівня розвитку інших відносин, пов'язаних з отриманням результатів інтелектуальної діяльності, які вона називає попередніми, «передінноваційними». Зокрема, це дії зі створення інноваційної розробки та інноваційного продукту, в тому числі з укладанням потрібних для цього правочинів. Лише разом зазначені юридичні факти створюють підстави для виникнення інноваційних правовідносин — тобто наявність належним чином оформленого об'єкта інтелектуальної власності та фактичне вчинення дій для його впровадження як інновації можуть вважатися початком власне інноваційної діяльності, тобто розглядуваної з позиції її вузького розуміння [4, 129].

Таким чином, до «передінноваційних» відносин можна віднести і трудові відносини. Вони не можуть розглядатися як господарсько-правові, оскільки не мають притаманних останнім специфічних ознак і відрізняються сферою, змістом, особливим суб'єктним складом, своєрідним поєднанням майнових та організаційних елементів, значним ступенем правового регулювання на рівні актів законодавства в поєднанні з локальним регулюванням. Загалом господарські правовідносини — це врегульовані нормами права суспільні відносини, які виникають у сфері господарювання щодо безпосереднього здійснення господарської діяльності та/або організації/керівництва такою діяльністю, характеризуються особливим суб'єктним складом, а також поєднанням організаційних та майнових елементів [7, 26].

Якщо в постіндустріальну епоху найважливішими чинниками економічного зростання стають інтелектуальний капітал і людський фактор [1, 230], то без трудового права тут не обійтися. Без людини інноваційні процеси неможливі; вона є одним із суб'єктів інноваційної діяльності. Науково-технічному прогресу як фактору розвитку законодавства про працю у науці трудового права приділялася постійна увага<sup>2</sup>.

Здавна відомо, що економічний та соціальний фактори є найбільш суттєвими для розвитку трудового права: вони відбивають його основне соціальне призначення; від них залежить практична реалізація його соціальної функції і вони покликані здійснювати вплив на трудове право в рамках цього призначення [8, 39]. Виробнича функція трудового права знаходить вираження у впливі права на ту групу відносин, що пов'язані із зростанням продуктивності праці, підвищенням ефективності виробництва та покращення якості праці [8, 27].

У рамках трудового права створення інноваційного продукту зумовлює необхідність комплексного регулювання професійної діяльності фахівців відпо-

<sup>2</sup> Достатньо пригадати роботи: Орлов О. Г. Законодательство о труде и технический прогресс. — 1964; Трудовое право и повышение эффективности общественного производства / Под ред. С. А. Иванова. — 1972; Трудовое право и научно-технический прогресс / С. А. Иванов, Р. З. Лившиц, Ю. П. Орловский и др. — 1974; Хохлов Э. Б. Экономические методы управления и трудовое право. — 1991.

відного рівня на всіх етапах від їх підготовки і професійного відбору при прийнятті на роботу, через періодичні атестацію та підвищення кваліфікації, стимулювання ініціативи і творчості в роботі до можливості звільнення з підстав, пов'язаних із оцінкою творчих здібностей працівника або результатів його діяльності в інноваційній сфері.

Наразі вимоги щодо спеціальних умінь та знань, достатніх для виконання професійних завдань та обов'язків (робіт) інноваційного характеру певного рівня професійної діяльності, передбачено тільки до магістра (ст. 8 Закону «Про вищу освіту» від 17.01.2002 р.), і таке регулювання не можна визнати достатнім.

Інноваційні процеси впливають на розвиток теорії трудового права, стимулюють вдосконалення його основних інститутів та відповідного правового регулювання. В теорії трудового права потребують дослідження: трансформація основних функцій — регулятивної та охоронної, метод трудового права (зростання договірних засад регулювання — від стимулюючих для кожного працівника в індивідуальних договорах до колективних договорів, що містять стимулювання, та регіональних угод), проблеми реалізації права на працю в інноваційних сферах (на інноваційних підприємствах), підстави виникнення, зміни змісту та припинення трудових правовідносин взагалі та їх особливості на інноваційних підприємствах тощо, законодавство про працю щодо основних інститутів.

В інституті трудового договору слід узаконити спеціальні вимоги щодо рівня освіти, наявності наукових розробок, винаходів, досвіду роботи; запровадити індивідуальний підхід при прийнятті на роботу через тестування, співбесіди, конкурсний відбір для виявлення здібних до творчості людей, у яких є не тільки добрі базові знання, а й можливість та бажання створювати інноваційний продукт. Потребують перегляду окремі професії, позаяк творча робота зумовлює наявність знань та умінь з різних професій, а звідси — потреба у більш гнучкому регулюванні суміщення, сумісництва, навіть стандартів професії із відповідним стимулюванням. Зменшиться імперативне регулювання, оскільки зростатиме кількість атипових договорів (не тільки на одному місці роботи, робота у декількох роботодавців, надомна та дистанційна робота тощо). Підвищення кваліфікації слід врегулювати не тільки як обов'язок працівника та повноваження роботодавця, але і як обов'язок роботодавця по створенню умов для реалізації творчих здібностей працівника.

Для стимулювання творчих, талановитих та ініціативних працівників слід встановити обов'язок роботодавця забезпечити просування їх по роботі. Потребує удосконалення правове регулювання періодичної атестації працівників та її наслідків.

Для стимулювання творчої, ініціативної діяльності слід використовувати надані контрактною формою трудового договору можливості. Працівник має відповідати високому рівню вимог при зайнятті посади, пов'язаної із створенням інноваційного продукту. Як на мене, підставами для припинення трудових відносин має бути не тільки вузька диспозиція п. 2 ст. 40 КЗпП про не-

відповідність дорученій роботі чи займаній посаді у зв'язку із недостатньою кваліфікацією, а й передбачене у контракті недосягнення працівником належних результатів з його вини (через недостатні ініціативу, енергійність, наполегливість).

Особливої уваги потребує вдосконалення регулювання оплати та нормування праці як стимулів до творчої, інтелектуально насиченої праці. За свідченням провідних вітчизняних фахівців, помилковою є точка зору, згідно з якою достатня конкурентоспроможність української економіки і високі темпи її зростання можуть гарантуватися лише при збереженні дешевої робочої сили. Навпаки, стимулювати технічний прогрес і внутрішній ринок може лише політика випереджальної (порівняно із зростанням ВВП) динаміки вартості робочої сили [9, 91].

Виникає необхідність вирішення засобами трудового права і таких питань, як збереження працівником комерційної таємниці, що стала відома йому під час створення інноваційного продукту, та доцільність встановлення у законодавстві заборони працювати на особу, яка є конкурентом щодо роботодавця працівника як під час дії з ним трудового договору, так і протягом певного періоду після звільнення.

#### Література

1. Гесць В. М., Семиноженко В. П. Інноваційні перспективи України — Х.: Константа, 2006.
2. Білорус О. Г., Лук'яненко Д. Г. та ін. Глобальні трансформації і стратегії розвитку: Монографія. — К., 1998.
3. Тацій В. Я. Правове забезпечення інноваційного розвитку: етап та перспективи // Інноваційний розвиток України: наукове, економічне та правове забезпечення: Тези доп. Всеукр. наук.-практ. конф. 27–28 жовт. 2006 р. — Х., 2007.
4. Атаманова Ю. С. Теоретичні проблеми становлення інноваційного права України: Монографія. — К.: Факт, 2006.
5. Сімсон О. Е. Інноваційне і креативне право: Право знань і творчості: Монографія. — К.: Ін Юр, 2006.
6. Актуальні питання господарсько-правового забезпечення інноваційної політики держави: Монографія / За заг. наук. ред. Д. В. Задохайла. — Х.: Видавець СПД ФО Вапнярчук П. М., 2006.
7. Вішник О. М. Господарське право: Курс лекцій. — К.: Атіка, 2004.
8. Ивасов С. А., Лившиц Р. В., Орловский Ю. П. Советское трудовое право: вопросы теории. — М.: Наука, 1978.
9. Інноваційна стратегія українських реформ / А. С. Гальчинський, В. М. Гесць, А. К. Кінах, В. П. Семипоженко. — К.: Знання України, 2002.

### **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗДОМНИХ ГРОМАДЯН ТА ОСІБ, ЗВІЛЬНЕНИХ З МІСЦЬ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ**

Перехід від догляду немічних у стаціонарних закладах до надання соціальних послуг за місцем проживання вразливих груп населення привів до створення розгалуженої мережі соціальних служб, розширення контингенту осіб, які їх обслуговують, та збільшення видів цих послуг. Так, наприклад, 744 територіальні центри України надають 45 видів соціальних послуг. Якщо на початок 2001 року різних видів допомоги потребували 861,6 тис. осіб, то в 2006 році їх налічувалось вже більше 1 млн 601 тис. осіб [1].

Негаразди в економіці загострили соціальні проблеми, наслідком яких стала деградація значної частини населення, що вимагала соціальної підтримки. До них, зокрема, належать бездомні громадяни та особи, звільнені з місць позбавлення волі. Раніше цими особами опікувались органи міліції. Значне збільшення їх кількості привернуло увагу законодавця та змусило виконавчу владу серйозно зайнятися цією проблемою.

Метою цієї статті є висвітлення правового регулювання соціального забезпечення цих категорій осіб та проблем, які при цьому виникають. Публікацією не охоплена проблематика соціального забезпечення безпритульних дітей, оскільки є суттєві відмінності в організації соціальної роботи з ними.

У радянський період для бездомних громадян та осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що потребували стороннього догляду, побутового і медичного обслуговування, були створені спеціальні будинки-інтернати. Їх було 4, розрахованих на 638 чол. [2, 223, 229–230]. Зараз функціонує 5 таких соціальних закладів, але вони не вирішують проблем цих категорій осіб. Треба нагадати, що соціальне забезпечення здійснювалось тільки за місцем проживання (реєстрації) фізичної особи. Діюча тоді система соціального забезпечення не була пристосована до осіб без постійного місця проживання через відсутність правової бази та відповідних соціальних служб.

Правова база соціального забезпечення названої категорії осіб розвивалася хаотично, але сьогодні відповідні нормативні акти затверджені з урахуванням фінансових можливостей держави.

Указом Президента України від 12 січня 2005 року на Міністерство праці та соціальної політики України покладена організація та координація роботи з питань соціального захисту бездомних громадян та осіб, звільнених із місць позбавлення волі, та сприяння розвитку системи соціальної адаптації бездомних громадян та осіб, звільнених із місць позбавлення волі, їх працевлаштуванню, створенню і розвитку спеціалізованих установ, а також забезпечення належного рівня комунально-побутового, медичного, культурного обслуговування цієї категорії громадян у нічліжних будинках, притулках, центрах соціаль-

ної адаптації тощо (підп. 32-1, 32-2 п. 4 Положення про Міністерство праці та соціальної політики України) [3]. Вказані норми знайшли своє відображення у новому Положенні про Міністерство праці та соціальної політики України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 року № 1543 [4]. Зосередження в одному органі таких повноважень сприяло подальшому розвитку різних видів соціального забезпечення бездомних громадян.

Прийнятий 19 червня 2003 року Закон України «Про соціальні послуги» [5] розцінюється як базовий у регулюванні відносин у сфері соціального обслуговування, що уповноважив надавати соціальні послуги не тільки державні і комунальні сектори, але і недержавний та в загальних рисах окреслив правові рамки надання таких послуг і в тому числі бездомним особам.

Закон України від 10 липня 2003 року № 1104-IV «Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» визначив умови і порядок надання соціальної допомоги звільненим особам, а також засади участі у їх соціальній адаптації органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій і об'єднань громадян [6]. На виконання цього Закону Кабінет Міністрів України своєю постановою від 30 серпня 2004 року № 1133 затвердив Державну програму соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, на 2004–2006 роки [7]. Саме у цьому документі передбачалось розроблення низки типових положень про соціальні служби для осіб, звільнених з місць позбавлення волі, визначення державного органу, який би безпосередньо координував діяльність різних органів щодо надання раніше судимим допомоги в ресоціалізації, а також сприяння цим особам у видачі паспортів, оформленні документів, необхідних для працевлаштування, у розв'язанні соціальних проблем, призначенні пенсій тощо.

Загальні засади соціального захисту бездомних осіб закріплені у Законі України від 2 червня 2005 року № 2623-IV «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» [8]. У ньому передбачені права бездомних на: 1) повагу до їх гідності; 2) охорону здоров'я; 3) соціальний захист; 4) правову допомогу; 5) звернення відповідно до законодавства із заявами та скаргами до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 6) отримання інформації про свої права та обов'язки (ст. 5). Крім того, вони як отримувачі соціальних послуг користуються правами, що зазначені у ст. 10 Закону України «Про соціальні послуги», та як громадяни — у Конституції України. Хоча через життєві обставини вони опинились на соціальному дні, держава гарантує можливість реалізації ними належних їм прав і свобод. Зафіксовані у ст. 5 Закону України від 2 червня 2005 року права бездомних належать до спеціальних через процедуру їх реалізації за відсутності у них реєстрації (місця постійного проживання). Якщо останнє не враховувати, то це звичайні права, що входять у загальний правовий статус кожної людини і зазначені у Конституції України.

У вищезгаданому Законі дається система обліку та реєстрації бездомних громадян (ст. ст. 6–9), перераховуються заходи, спрямовані на усунення право-

вих, соціальних та інших причин виникнення бездомності та безпритульності (ст. ст. 10–13), та зазначаються заходи, що спрямовані на повернення бездомних громадян до самостійного повноцінного життя (ст. ст. 14–20). Стаття 21 цього Закону вказує на два види фінансування заходів, спрямованих на соціальний захист бездомних: обов'язкове — за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів і додаткове (добровільне) — за рахунок залучення коштів об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, благодійних організацій та фізичних осіб.

Кабінет Міністрів України своєю постановою від 27 квітня 1998 року установив, що операції з надання послуг з харчування та облаштування на нічліг у спеціально відведених для цього місцях особам, які не мають житла, звільняються від обкладення податком на додану вартість у межах відповідних норм [9]. Згідно з цією постановою облдержадміністрації були зобов'язані забезпечити відповідно до соціальних потреб кожного регіону створення у структурі установ, підпорядкованих місцевим органам виконавчої влади, спеціально відведених місць для надання послуг з харчування та облаштування на нічліг особам, які не мають житла. На виконання цієї постанови Міністерство праці та соціальної політики України та Міністерство фінансів України спільним наказом від 14 квітня 1999 року № 63/105 затвердили Порядок надання послуг з харчування та облаштування на нічліг особам, які не мають житла.

Важливим у створенні правової бази соціальної роботи з бездомними громадянами є наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 14 лютого 2006 року № 31, яким були затверджені такі нормативні акти: 1) Типове положення про центр реінтеграції бездомних громадян; 2) Типове положення про будинок нічного перебування; 3) Типове положення про центр соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі [10]. Запровадження в життя закладених у них норм сприяє накопиченню досвіду в роботі з вищезазначеними категоріями громадян для її вдосконалення.

Клієнтами Центру інтеграції (ст. 17 Закону України від 2 червня 2005 року) є бездомні громадяни у віці від 18 років, бездомні громадяни з дітьми, які не мають медичних протипоказань та перебувають на території України на законних підставах. Вказані центри можуть надавати клієнтам такі соціальні послуги: 1) соціально-побутові (тимчасове проживання; харчування; користування душем та пральнею; збереження речей та документів); 2) психологічні (консультації психолога, психодіагностика, психокорекція); 3) соціально-педагогічні (допомога в здобутті освіти; розроблення індивідуальних планів реінтеграції; навчання самостійному вирішенню складних життєвих проблем; організація дозвілля); 4) соціально-медичні (перша медична допомога; первинний медичний огляд; організація консультації лікаря, направлення у заклади охорони здоров'я за місцем територіального розташування; санітарно-гігієнічний контроль; профілактичні заходи); 5) соціально-економічні (видача одягу та взуття тощо); 6) юридичні (допомога у відновленні паспортів; роз'яснення чинного законодавства; консультації з питань запобігання бездомності тощо); 7) послуги з працевлаштування (сприяння у працевлаштуванні; соціальний супровід



працевлаштованої особи); 8) інформаційні (поширення інформації про послуги закладу); 9) довідкові і просвітницькі послуги; 10) інші, тобто центр може надавати й інші соціальні послуги, що не передбачені у підп. 2.3. Типового положення. Підставою для зарахування до центру особи є особиста письмова заява та виписка з медичної карти амбулаторного (стаціонарного) хворого (облікова форма № 027/о). Терміни та умови перебування у соціальному закладі, умови надання та припинення послуг, правила, права та обов'язки сторін зазначаються в Примірній угоді між центром реінтеграції бездомних громадян та клієнтом.

Будинок нічного перебування (ст. 16 Закону України від 2 червня 2005 року) надає такі соціальні послуги: 1) соціально-побутові (забезпечення ліжко-місцем, користування душем та пральнею; збереження речей та документів); 2) психологічні (вивчення соціально-психологічних характеристик особистості за бажанням клієнтів, надання методичних порад); 3) юридичні (організаційна допомога клієнтам у відновленні їх документів); 4) інформаційні, інші консультативні послуги клієнтам щодо можливості їх реінтеграції; 5) працевлаштування тощо. Будинок нічного перебування під час надання ліжко-місця може забезпечувати клієнтів: 1) комплектом постільної білизни; 2) одягом, взуттям; 3) разовим харчуванням; 4) послугами перукаря; 5) послугами майстрів щодо лагодження одягу та взуття; 6) першою медичною допомогою тощо. Нічліжний будинок надає послуги бездомним особам віком від 18 років без попереднього медичного обстеження. Метою діяльності нічліжного будинку є зменшення кількості осіб, які ночують на вулиці.

Центр соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, є соціальною установою для надання соціальних послуг особам, звільненим з місць позбавлення волі, та їх тимчасового перебування. Він надає такі соціальні послуги: 1) соціально-побутові (тимчасове проживання; харчування; надання одягу, взуття, білизни; користування душем та пральнею; збереження речей та документів); 2) психологічні (психологічні консультації; психодіагностика; психокорекція; психотерапія); 3) соціально-педагогічні (розроблення індивідуальних планів ресоціалізації, реінтеграції та адаптації; культурно-масові заходи; формування відповідних навичок і вмінь; позитивне ставлення до власної особистості; навчання самостійному вирішенню життєвих проблем; допомога в здобутті освіти); 4) соціально-медичні (організація первинного медичного огляду та, у разі потреби, надання першої медичної допомоги; фізкультурно-оздоровчі заходи; направлення до закладів охорони здоров'я за територіальним розташуванням центру); 5) юридичні (допомога в оформленні правових документів, відновленні паспорта; консультації та роз'яснення чинного законодавства); 6) послуги з працевлаштування (сприяння у працевлаштуванні; соціальне супроводження працевлаштованої особи); 7) інші соціальні послуги. Центр надає соціальні послуги фізичним особам, які досягли 28 років, постійно проживають на території України і звернулися до центру протягом шести місяців після звільнення з установ виконання покарань за умов, що вони втратили соціально корисні зв'язки, мають труднощі з влаштуванням на роботу,

мають можливу загрозу негативного впливу з боку оточення. Як виняток до центру за рішенням його адміністрації можуть бути прийняті особи віком від 18 до 28 років. Прийняття здійснюється на підставі: 1) особистої заяви; 2) паспорта (за наявності); 3) довідки про звільнення; 4) медичної довідки про стан здоров'я; 5) висновку соціального педагога (за наявності); 6) двох фотокарток розміром 3×4. Терміни та умови перебування, умови надання та припинення послуг, правила, права та обов'язки сторін зазначаються в Примірній угоді між центром і клієнтом. На створених у соціальному закладі міні-виробництвах організовується професійне навчання клієнтів. За узгодженням з органами освіти можуть бути вирішені питання навчання, з органами Державного центру зайнятості — перепідготовки.

До закладів соціального захисту для бездомних громадян Закон України від 2 червня 2005 року відносить і соціальні готелі (ст. ст. 15, 18). Це заклад соціального захисту для перебування бездомних громадян, який має у своєму складі окремі номери (кімнати). Надається соціальний готель на платній основі. Відповідно до ст. 1 Закону України від 12 січня 2006 року «Про житловий фонд соціального призначення» соціальний гуртожиток — соціальне житло, яке надається громадянам України на час їх перебування на соціальному квартирному обліку за умови, що таке житло є єдиним місцем їх проживання [11]. Типове положення про соціальний готель затверджено наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 3 квітня 2006 року № 98 [12]. Клієнтами готелю можуть бути бездомні громадяни у віці від 18 років, бездомні громадяни з дітьми, які не мають медичних протипоказань та перебувають на території України на законних підставах. Основними завданнями готелю є забезпечення бездомних громадян тимчасовим житлом, а також надання їм соціально-побутових та інформаційних послуг. Зарахування до готелю здійснюється згідно з наказом директора готелю на підставі заяви особи, документа, що її посвідчує, та направлення центру реінтеграції з відповідними рекомендаціями.

Тимчасовий притулок для дорослих — установа соціального обслуговування, яка створюється для безоплатного забезпечення громадян без визначеного місця проживання тимчасовим житлом, їжею, передбаченою законодавством грошовою, медичною, правовою, соціальною, психологічною та побутовою допомогою, а також сприяння таким громадянам у встановленні особи, відновленні документів, паспортизації та працевлаштуванні.

Особливості взяття на соціальний квартирний облік громадян без визначеного місця проживання, які мають право на отримання соціального житла, вказані у ст. 14 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення». Вони вправі звертатися для отримання соціального житла до органу місцевого самоврядування за місцем свого перебування. У день звернення до органу місцевого самоврядування громадяни без визначеного місця проживання отримують направлення на безоплатне тимчасове (до шести місяців) проживання в тимчасовому притулку для дорослих. Відсутність в указаних громадян документів, що засвідчують особу, не може бути підставою для відмови органом місцевого самоврядування в наданні місця у тимчасовому притулку для дорослих.

Відсутність документів чи місця реєстрації веде до стану юридичної смерті особи як члена суспільства. Для виведення з цього стану необхідно таку особу перш за все взяти на облік. З цією метою Кабінет Міністрів України своєю постановою від 30 березня 2006 року № 404 затвердив Типове положення про центр обліку бездомних громадян [13]. Це спеціалізований заклад соціального захисту, утвореного для ведення обліку громадян, що не мають житлового приміщення (будинку, квартири, кімнати тощо), яке вони можуть використовувати для проживання, перебування і в якому можуть бути зареєстровані. Його основними завданнями є виявлення та ведення обліку бездомних громадян, забезпечення реалізації їх прав на реєстрацію свого переважного місцезнаходження і на отримання соціальних послуг, передбачених законодавством. Центр: 1) веде первинний облік бездомних громадян та створює інформаційний банк даних на електронних і паперових носіях; 2) видає посвідчення про взяття на облік; 3) сприяє реєстрації переважного місцезнаходження бездомних громадян відповідно до законодавства; 4) інформує населення про свої завдання, принципи і результати роботи; 5) взаємодіє з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, державними і недержавними установами та закладами, громадськими організаціями з питань, що належать до його компетенції; 6) здійснює заходи щодо виявлення бездомних громадян, зокрема шляхом створення спеціалізованої служби соціального патрулювання; 7) проводить за бажанням бездомних громадян їх первинне соціально-психологічне тестування; 8) надає зазначеним особам інформаційні, правові та інші консультаційні послуги, а також допомогу у відновленні їх документів, майнових і житлових прав, сприяє працевлаштуванню. Соціальні послуги центром надаються громадянам України, що досягли 18-річного віку, особам без громадянства, які постійно на законних підставах проживали, а після втрати права на житло продовжують проживати на території України.

7 березня 2007 року своєю постановою за № 415 Кабінет Міністрів України затвердив Порядок відновлення документів громадян, які перебувають у тимчасових притулках для дорослих [14]. У ньому визначений механізм відновлення утрачених, викрадених або зіпсованих документів, що посвідчують особу, а також документів про реєстрацію актів громадянського стану громадян України, які перебувають у тимчасових притулках для дорослих. Для відновлення документа особа подає до органу місцевого самоврядування відповідну заяву, яка розглядається впродовж десяти днів. Під час розгляду заяви: 1) з'ясовуються питання щодо наявності підстав для звільнення громадянина від сплати державного мита та внесення інших обов'язкових платежів за відновлення документа; 2) сплачуються кошти за відновлення документа; 3) забезпечується виготовлення фотокарток громадянина; 4) надсилаються органи, до компетенції якого належить відновлення документа, фотокартки, копія платіжного доручення з відміткою установи банку про здійснення оплати за відновлення документа або копія документа, який є підставою для звільнення від сплати державного мита та внесення інших обов'язкових платежів; 5) надається громадянину інформація про орган, до якого він може звернутися із заявою для

відновлення документа. Відновлення документів здійснюється в установленому порядку за рахунок коштів державного бюджету. Про отримання громадянином документа повідомляється орган місцевого самоврядування. Після отримання документів мешканець тимчасового притулку для дорослих вправі звернутися до органу місцевого самоврядування із заявою щодо взяття його на соціальний квартирний облік.

На початок 2007 року соціальні послуги бездомним громадянам і звільненим з місць позбавлення волі надавались 94 закладами та установами різних форм власності та підпорядкування, в т.ч. 43 — недержавної форми власності. Цього для України дуже мало і тому Планом заходів щодо реалізації в 2007 році Стратегії подолання бідності, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 25-р, передбачено створення, виходячи з потреб та фінансових можливостей, мережі закладів соціального захисту бездомних громадян та осіб, звільнених з місць позбавлення волі, та продовження роботи з удосконалення відповідної нормативно-правової бази.

На підставі вказаної нормативної бази Міністерство праці та соціальної політики України разом з місцевими органами виконавчої влади та громадськими організаціями визначили ступеневу модель повернення бездомних у соціум: центр обліку, вулична робота (соціальне патрулювання); будинок нічного перебування; центр реінтеграції; соціальний готель [15].

Бездомні не є однорідною масою. В них неоднакові долі. Одні з них прожили нормальне життя, але через збіг обставин, які не змогли самотійно подолати, втратили і житло, і роботу, а інколи і родину. Інші у пошуках кращої долі поїхали у великі міста, де не змогли себе належним чином проявити. Особи, які відбули покарання, як правило, не можуть зразу пристосуватися до життя на волі. Є між ними алкоголіки, наркомани, нероби та інші антисоціальні елементи. Шлях їх до інтеграції у суспільство складний і тернистий. Частина з них таки вдається повернути до нормального життя, і заради цього, у першу чергу, для них створюється мережа соціальних служб. Окремі з них, як відомо, ніколи не стануть на шлях виправлення, а тому потрібно вжити заходів протидії вчиненню ними злочинних дій у пошуках засобів до існування. З метою запобігання таким діям суспільство мусить знаходити для них джерела засобів до існування.

Інваліди з дитинства можуть оформити для себе державну соціальну допомогу відповідно до Закону України від 16 листопада 2000 року № 2109-III «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» [16]. Особи, які не мають права на пенсію (чоловіки — після досягнення 63 років, жінки — 58), тобто ті, що впродовж свого життя не займалися суспільно корисною діяльністю, та інваліди можуть оформити державну соціальну допомогу відповідно до Закону України від 18 травня 2004 року № 1727-I «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» [17]. Стосовно останнього Закону автором висловлені критичні зауваження [18, 55–59], бо він вважає, що метою його прийняття був не соціальний захист осіб, які не мають права на пенсію відповідно до чинного законо-

давства, а їх покарання за неробство і дармоїдство. Складається враження, що його розробниками були не люди, що вивчали сучасний зарубіжний досвід соціального забезпечення і соціальної роботи з таким контингентом людей, а ідеологічні працівники радянської доби.

Автор вважає, що алкоголізм, наркоманія та хронічне неробство є хворобою і на її період слід призначити хоча б якусь соціальну допомогу. Наявність такої незначної, але постійної грошової допомоги не штовхала б таких людей на злочинний шлях здобуття засобів до існування. Необхідно з урахуванням досвіду роботи соціальних працівників з неблагополучними групами людей розробити та прийняти нові нормативні акти щодо забезпечення їх державною соціальною допомогою.

Бездомні, що мають право на пенсію та інші соціальні виплати, після отримання посвідчення про взяття на облік та відновлення втрачених документів можуть бути зареєстровані, як правило, за місцезнаходженням центру обліку бездомних громадян і оформити пенсію й інші соціальні виплати.

Основним недоліком у соціальній роботі з бездомними є незначне фінансування зазначених заходів, причому в основному за рахунок місцевих бюджетів. На перших порах на ці цілі бажано виділити та передати органам місцевої виконавчої влади з державного бюджету значні кошти на створення розгалуженої мережі соціальних установ для бездомних, на підготовку кадрів для роботи з ними, а також на розроблення і підготовку необхідної методичної літератури. Розроблена нормативна база лише створює фундамент для нормального функціонування цих соціальних закладів, а відсутність коштів знову змусить працівників міліції звичайними для них методами у холодну пору відловлювати «бомжів» і в приймальниках-розподільниках рятувати їх від замерзання.

Таким чином, комплексний підхід до соціального забезпечення і захисту бездомних громадян, який розпочався порівняно недавно, створення мережі соціальних закладів для цієї категорії осіб, що знаходиться на початковій стадії, накопичення досвіду соціальної роботи з різними групами бездомних вимагає вдосконалення чинних та розроблення нових нормативних актів з питань правового регулювання соціального захисту бездомних громадян.

#### *Література*

1. Соціальний захист. — 2006. — № 10. — С. 36.
2. Сташків Б. І. Право соціального обслуговування: Навч. посіб. — К.: Знання, 2007.
3. Указ Президента України від 12 січня 2005 року № 26/2005 «Про внесення змін до п. 4 Положення про Міністерство праці та соціальної політики України».
4. Соціальний захист. — 2006. — № 12. — С. 25–29.
5. Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 45. — Ст. 358.
6. Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 6. — Ст. 39.
7. Офіційний вісник України. — 2004. — № 35. — Ст. 2344.
8. Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 26. — Ст. 354.
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 1998 року № 573 «Про форми надання послуг з харчування та облаштування на нічліг у спеціально відведених для цього місцях особам, які не мають житла, операції з надання яких звільняються від оподаткування податком на додану вартість».

10. Офіційний вісник України. — 2006. — № 16. — Ст. 1213.
11. Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 19–20. — Ст. 159.
12. Офіційний вісник України. — 2006. — № 37. — Ст. 2276.
13. Офіційний вісник України. — 2006. — № 14. — Ст. 977.
14. Офіційний вісник України. — 2007. — № 415. — Ст. 723.
15. Соціальний захист. — 2006. — № 9. — С. 10.
16. Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 1. — Ст. 2.
17. Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 33–34. — Ст. 404.
18. Сташків Б. І. До питання про соціальні пенсії чи соціальну допомогу // Теоретичні та практичні проблеми трудового та пенсійного права: Зб. матеріалів наук.-практ. семінару (7 листоп. 2006 р.). — Чернівці, 2007.

УДК 349.2:331.105.44(477)

*В. М. Андрійв*

### **ПОВНОВАЖЕННЯ У СФЕРІ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОФСПЛОК ЗА ТРУДОВИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ**

Досягнення правозахисних цілей та виконання поставлених перед профспілками завдань здійснюються шляхом наділення останніх відповідними правами та кореспондуючими їм обов'язками, тобто повноваженнями. Правозахисна діяльність профспілок неодноразово висвітлювалась у науковій літературі, свідченням чого є публікації С. Жданенка, В. Жернакова, О. Заржицького, К. Мельника, Г. Осового, О. Процевського, Г. Семігіна, С. Українця, Г. Чанишевої, І. Чумаченка, О. Яремчик та інших науковців. Проте правозахисні повноваження профспілок в існуючих наукових працях досліджувались фрагментарно, без комплексного підходу. Метою цієї статті є з'ясування сутності та особливостей правозахисних повноважень профспілок, що буде сприяти підвищенню їх діяльності щодо охорони та захисту трудових та соціально-економічних прав працівників.

Багатогранна діяльність профспілок щодо захисту трудових та соціально-економічних прав працівників стала підставою для наділення їх різномірними правами в цій сфері. Багатоаспектність відповідних прав профспілок ускладнює роботу по їх класифікації. Чисельність прав профспілок засвідчує кількість статей Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [1]. Таких статей вісімнадцять. Майже кожна з них має багато частин, які також визначають конкретні права профспілок. На багатогранність прав профспілок указують назви цих статей, які визначають ту чи іншу сферу їх правозахисної діяльності. Серед таких сфер слід виокремити: нормотворчу, контрольну, працевлаштування, соціально-побутову, соціально-захисну, житлово-соціально-економічну, культурно-освітню, охорони здоров'я, господарчу, фінансову, інформаційну. Численні також і форми реалізації цих прав. Про розмаїття таких форм можна зробити висновок, проаналізувавши зміст статей закону, в яких визначаються права профспілок. Зміст цих статей переважаний сло-

восполученнями, які характеризують форми реалізації своїх прав профспілками: укладають та контролюють, вирішують питання, розробляють, беруть участь, представляють, приймають рішення, дають згоду або відмовляють, разом з роботодавцем розподіляють, управляють, ведуть колективні переговори, здійснюють представництво. З огляду на це, учені й досі намагаються відшукати єдиний критерій поділу й систематизації прав профспілок.

Розмаїття поглядів учених стосовно класифікації прав профспілок — законмірне явище, обумовлене широтою сфери їх правозахисної діяльності. З огляду на це, скласти якусь єдину, універсальну класифікацію прав профспілок не можна. Тому ми пропонуємо класифікувати названі права за трьома підставами: а) за важливістю їх для захисту прав працівників; б) за функціональним призначенням; в) за сферою правозахисної діяльності. На наш погляд, така тривірнева класифікація прав профспілок надасть змогу більш глибоко дослідити характер і природу останніх. Зазначимо, що дана класифікація за характером не буде вичерпною. Якщо згодом за профспілками будуть визначені додаткові правові можливості, ми з легкістю та науковою обґрунтованістю зможемо віднести їх до тієї чи іншої групи повноважень.

Виходячи з того, що основною пріоритетною функцією профспілок є захист прав, свобод та законних інтересів профспілок, основним правом досліджуваної категорії громадських об'єднань буде право представляти і захищати права членів профспілки. Зміст цього права визначається у ст. 19 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії їх діяльності» [1]. Із змісту згаданої статті випливає, що профспілки здійснюють представництво і захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілок в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, у відносинах з роботодавцями, а також з іншими об'єднаннями громадян. У питаннях колективних інтересів працівників профспілки їх об'єднання здійснюють представництво та захист інтересів працівників незалежно від їх членства в профспілках. У питаннях індивідуальних прав та інтересів своїх членів профспілки здійснюють представництво та захист у порядку, передбаченому законодавством та їх статутами. Профспілки, їх об'єднання мають право представляти інтереси своїх членів при реалізації ними конституційного права на звернення за захистом своїх прав до судових органів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також міжнародних судових установ. Представництво інтересів членів профспілки у взаємовідносинах з роботодавцями, органами державної влади та органами місцевого самоврядування здійснюється на основі системи колективних договорів та угод, а також відповідно до законодавства.

Таким чином, профспілкові організації мають право на захист індивідуальних і колективних прав, свобод та законних інтересів працівників. Звичайно, що дане право реалізується профспілками у формі представництва своїх членів у будь-яких органах чи організаціях, у відносинах з різними суб'єктами трудового права. Виходить, що представництво є не лише правом, але й формою реалізації інших прав профспілок. Відтак, поняття «представництво» має два різні, але взаємопов'язані ракурси. Водночас варто звернути увагу на частину першу

даної статті, де вказується, що профспілки здійснюють представництво і захист «трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілок». Однак працівники, окрім трудових та соціально-економічних прав та інтересів, мають також і інші права й інтереси. Маються на увазі культурні права працівників, їх права у сфері освіти та охорони здоров'я. Беззаперечно, названі права працівників знайшли своє місце в більшості локальних нормативно-правових актів, зокрема колективних договорах та угодах. Якщо не було б цих прав, який би сенс був у встановленні низки статей Закону, що розглядається з назвами, що аж ніяк не належать до трудових чи соціально-економічних прав працівників у прямому їх розумінні: «Право профспілок, їх об'єднань на створення навчальних, культурно-освітніх закладів, дослідних та інших організацій» (ст. 29), «Повноваження профспілок, їх об'єднань щодо питань охорони здоров'я громадян, фізичної культури, спорту, туризму та охорони довкілля» (ст. 30), «Права профспілок, їх об'єднань у сфері захисту духовних інтересів трудящих» (ст. 31). З іншого боку, не зрозуміло, чому законодавець розділяє трудові та соціально-економічні права, адже загальновизнаним є те, що трудові права входять як невід'ємний елемент до більш загальної групи соціально-економічних прав [2, 162–165]. Зважаючи на викладене, більш точним буде вислів не «трудові та соціально-економічні права членів профспілок», а: 1) трудові права або 2) трудові та інші права членів профспілок.

Досліджуючи розділ другий Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [1], не можна не помітити й таку особливість, яка торкається багатьох назв статей зазначеного розділу. Якщо багато назв статей містить термін «право», то інші — термін «повноваження». Наприклад: «Право профспілок, їх об'єднань на ведення колективних переговорів та укладення колективних договорів і угод», «Повноваження профспілок, їх об'єднань щодо захисту прав громадян на працю та здійснення громадського контролю за дотриманням законодавства про працю», «Права профспілок, їх об'єднань у забезпеченні зайнятості населення», «Права профспілок, їх об'єднань щодо соціального захисту та забезпечення достатнього життєвого рівня громадян», «Повноваження профспілок, їх об'єднань щодо питань охорони здоров'я громадян, фізичної культури, спорту, туризму та охорони довкілля». Таке розмаїття в ключовому понятті назв статей викликає певні незручності не лише при їх розумінні, але й при застосуванні. Поняття «права» та «повноваження» мають різне етимологічно-семантичне навантаження. Право — це забезпечена державою можливість діяти певним чином, визначена саме в нормах права. Повноваження — це суб'єктивні права й обов'язки одночасно [3, 10]. Звідси повноваження є ширшою категорією, ніж права, бо включає, окрім останнього, ще й обов'язки. Отож, у деяких статтях розділу, що розглядається, йдеться лише про права, а в деяких також і про обов'язки. Наскільки це виправдано з практичної точки зору? Гадаємо, це шкодить відповідній правозастосовчій практиці. Обґрунтуємо наш висновок. Якщо в назві статті зазначається поняття «право», то виходить, що профспілки на власний розсуд вирішують — застосовувати їм це право чи ні.



Природно, така постановка питання значно погіршить стан захисту прав, свобод та законних інтересів працівників. Наведемо приклад. Стаття 23 зазначеного Закону має назву «Права профспілок, їх об'єднань щодо соціального захисту та забезпечення достатнього життєвого рівня громадян». Структура цієї статті проста і має лише одну частину такого змісту: профспілки, їх об'єднання беруть участь у визначенні головних критеріїв життєвого рівня, прожиткового мінімуму, а також мінімальних розмірів заробітної плати, пенсій, соціальних виплат, політики ціноутворення, розробленні соціальних програм, спрямованих на створення умов, які забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини та соціальний захист у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Якщо ми будемо керуватися загальноприйнятим розумінням права як забезпеченої державою можливості тієї чи іншої поведінки, то вийде, що профспілки на власний розсуд вирішують — брати їм чи ні участь у наведених діях. Зрозуміло, це не відповідатиме основному призначенню профспілок: брати активну участь у захисті прав, свобод та законних інтересів працівників. Правозахисна діяльність профспілок значно втратить свою ефективність, якщо вони кожного разу будуть вирішувати — брати їм участь у захисті трудових прав чи ні. Виходячи з назви статті, у змісті норми права слід було записати не «беруть участь», а «можуть брати». У такому випадку сенс назви статті та її змісту відповідали б один одному. Однак у змісті статті зазначається не «можуть брати», а «беруть участь». Формулювання «беруть участь» є категоричним і має на увазі те, що завжди, коли виникатимуть необхідні для цього юридичні факти, профспілки будуть виконувати перелічені в нормі права дії. Тобто й сам законодавець має на увазі не право профспілок, а ще й обов'язок, відповідно до якого профспілкові організації повинні діяти, а не вибирати між двома варіантами: діяти чи не діяти.

Усунути таку суперечність між назвами статей та їх змістом можна двома шляхами. Перший шлях полягає в тому, щоб кожна назва статті містила термін «повноваження», а не «право», як це зроблено в деяких випадках. Другий шлях торкається не лише зміни назви статті, але й назви розділу на «Повноваження профспілок, їх об'єднань». Удосконалення щодо викладання нормативного матеріалу, внесені законодавцем відповідно до наших зауважень, зроблять непотрібною ст. 36 «Обов'язки профспілок, їх об'єднань щодо захисту прав та інтересів своїх членів», яка має такий зміст: профспілки, їх об'єднання, здійснюючи представництво та захист трудових і соціально-економічних прав та інтересів своїх членів, повинні додержуватися Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів, а також виконувати колективні договори та угоди, які вони уклали, та взяті на себе зобов'язання. Зайвість такої статті обґрунтовується на підставі двох посилань. По-перше, ця норма права дублює положення, зазначене в ст. 68 Конституції України, що «кожний зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України». По-друге, якщо ми в кожній статті розділу другого Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [1] позначимо, що профспілки мають не право,

а повноваження, то буде зрозумілим, що останні не лише мають право на певні дії у сфері захисту прав працівників, а й зобов'язані це робити.

Повернемося до класифікації прав профспілок за критерієм важливості їх для захисту прав, свобод та законних інтересів працівників. Як уже зазначалося раніше, основним правом профспілок є право на захист трудових прав працівників. Відповідно, усі інші права профспілок виконують деталізуючу і конкретизуючу роль щодо їх права на захист трудових прав працівників. Ми маємо на увазі права профспілок, що містяться у ст. ст. 20–35 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [1], а саме: право профспілок, їх об'єднань на ведення колективних переговорів та укладання колективних договорів і угод; повноваження щодо захисту прав громадян на працю та здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про працю; права щодо забезпечення зайнятості населення; права стосовно соціального захисту та забезпечення достатнього життєвого рівня громадян; права в галузі соціального страхування та соціального забезпечення; права щодо управління підприємствами та при зміні форм власності; права у вирішенні трудових спорів; право на організацію страйків та проведення інших масових заходів; право на інформацію з питань праці та соціально-економічного розвитку; право на створення навчальних, культурно-освітніх закладів, дослідних та інших організацій; повноваження щодо питань охорони здоров'я громадян, фізичної культури, спорту, туризму та охорони довкілля; права у сфері захисту духовних інтересів трудящих; права щодо захисту житлових прав громадян; право щодо притягнення до відповідальності посадових осіб; право власності профспілок; право на господарську та фінансову діяльність. Необхідність у визначенні кількості конкретизуючих, деталізуючих, доповнюючих прав обумовлена занадто загальним і багатоаспектним характером основного права профспілок. Право профспілок на захист прав, свобод та законних інтересів працівників має конституційно-декларативний характер і для своєї реалізації потребує більш конкретних заходів, способів та прийомів. Ці заходи, способи та прийоми отримують нормативне визначення у вищенаведених статтях. Беззаперечно, що надійний захист трудових прав не буде забезпечений, якщо профспілки не братимуть безпосередньо активної участі в процесі укладання колективних договорів, якщо будуть позбавлені можливості здійснювати громадський контроль за додержанням законодавства про працю, якщо роботодавець та будь-які державні органи не будуть зобов'язані надавати профспілкам інформацію з питань праці та соціально-економічного розвитку, якщо профспілки не матимуть необхідну для свого функціонування власність.

Класифікуючи права профспілок за функціональним призначенням, слід відзначити, що даний критерій прямо пов'язаний з порядком розвитку трудових правовідносин. Так, існують права профспілок на захист інтересів і потреб громадян чи працівників щодо їх зайнятості. Відповідно до ст. 22 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [1], профспілки беруть участь у розробленні державної політики зайнятості населення, державних та територіальних програм зайнятості, проводять спільні консультації з цих

проблем з роботодавцями, їх об'єднаннями, а також з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, пропонують заходи щодо соціального захисту членів профспілок, які вивільнюються в результаті реорганізації або ліквідації підприємств, установ, організацій, здійснюють контроль за виконанням законодавства про зайнятість. Повноваження профспілок щодо забезпечення захисту працівників від безробіття та його наслідків визначаються законодавством і колективними договорами та угодами. Прикметно, що ліквідація, реорганізація підприємств, зміна форм власності або часткове зупинення виробництва, що тягнуть за собою скорочення чисельності або штату працівників, погіршення умов праці, можуть здійснюватися тільки після завчасного надання профспілкам інформації з цього питання, включаючи інформацію про причини наступних звільнень, про кількість і категорії працівників, яких це може стосуватися, про терміни проведення звільнення. Роботодавець не пізніше трьох місяців з часу прийняття рішення проводить консультації з профспілками про заходи щодо запобігання звільненню чи зведенню їх кількості до мінімуму або пом'якшенню несприятливих наслідків будь-якого звільнення. Також профспілки мають право вносити пропозиції відповідним органам про перенесення термінів або тимчасове припинення чи відміну заходів, пов'язаних з вивільненням працівників. Вони мають право брати участь і проводити відповідні консультації з питань залучення і використання в Україні іноземної робочої сили.

Профспілки беруть активну участь у встановленні основних умов праці, зокрема під час укладання колективного договору. Згідно зі ст. 20 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [1], вони ведуть колективні переговори, здійснюють укладання колективних договорів, генеральної, галузевих, регіональних, міжгалузевих угод від імені працівників. Під час укладання колективних договорів профспілки, разом з роботодавцем, торкаються численних питань, які виникають у процесі трудової діяльності працівників. Як представники трудящих профспілки при цьому захищають права, свободи та законні інтереси працівників. У ст. 7 Закону України «Про колективні договори і угоди» [4] йдеться про те, що зміст колективного договору визначається сторонами в межах їх компетенції. Наприклад, у колективному договорі встановлюються взаємні зобов'язання сторін щодо регулювання виробничих, трудових, соціально-економічних відносин, зокрема: змін в організації виробництва і праці; забезпечення продуктивної зайнятості; нормування і оплати праці, встановлення форми, системи, розмірів заробітної плати та інших видів трудових виплат (доплат, надбавок, премій та ін.); встановлення гарантій, компенсацій, пільг; участі трудового колективу в формуванні, розподілі і використанні прибутку підприємства (якщо це передбачено статутом); режиму роботи, тривалості робочого часу і відпочинку; умов і охорони праці; забезпечення житлово-побутового, культурного, медичного обслуговування, організації оздоровлення і відпочинку працівників; гарантій діяльності профспілкової чи інших представницьких організацій трудящих; умов регулювання фондів оплати праці та встановлення міжкваліфікаційних (міжпосадових) співвідношень в оплаті праці.

Водночас профспілки не лише беруть участь у встановленні різних за характером і змістом умов праці, але й контролюють їх дотримання й виконання. Про це йдеться в ч. 5 ст. 20 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [1], в якій зазначено, що профспілки, їх об'єднання здійснюють контроль за виконанням колективних договорів, угод. У разі порушення роботодавцями, їх об'єднаннями, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування умов колективного договору, угоди профспілки їх об'єднання мають право направляти їм подання про усунення цих порушень, яке розглядається в тижневий термін. У разі відмови усунути ці порушення або недосягнення згоди в зазначений термін профспілки мають право оскаржити неправомірні дії або бездіяльність посадових осіб до суду.

Важливу роль профспілки виконують і у сфері здійснення громадського контролю за додержанням трудового законодавства. Виходячи зі змісту ст. 21 названого нормативно-правового акта, проекти законів, які стосуються соціально-економічних відносин, подаються відповідними органами виконавчої влади з урахуванням пропозицій всеукраїнських профспілок, їх об'єднань. Проекти нормативно-правових актів, які стосуються трудових відносин або соціального захисту громадян, розглядаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з урахуванням думки відповідних профспілок, об'єднань профспілок. Профспілки, їх об'єднання мають право вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи і відповідним органам державної влади про прийняття або внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів, які стосуються соціально-трудої сфери. Вони мають право брати участь у розгляді органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також роботодавцями, їх об'єднаннями, іншими об'єднаннями громадян своїх пропозицій. Форми і системи оплати праці, норми праці, розцінки, тарифні сітки, схеми посадових окладів, умови запровадження та розміри надбавок, доплат, премій, винагород та інших заохочувальних, компенсаційних і гарантійних виплат устанавлюються підприємствами у колективному договорі з додержанням норм і гарантій, передбачених законодавством, генеральною та галузевими (регіональними) угодами. У разі якщо колективний договір на підприємстві не укладено, роботодавець зобов'язаний погодити ці питання з профспілковим органом. Профспілки здійснюють громадський контроль за виплатою заробітної плати, додержанням законодавства про працю та про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов, забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального та колективного захисту. У разі загрози життю або здоров'ю працівників профспілки мають право вимагати від роботодавця негайного припинення робіт на робочих місцях, виробничих ділянках, у цехах та інших структурних підрозділах або на підприємстві в цілому на час, необхідний для усунення загрози життю або здоров'ю працівників. Профспілкові організації мають право на проведення незалежної експертизи умов праці, а також об'єктів виробничого призначення, що проектуються, будуються чи експлуатуються, на відповідність їх нормативно-правовим актам з пи-

тань охорони праці, брати участь у розслідуванні причин нещасних випадків і профзахворювань на виробництві та давати свої висновки про них. Для здійснення цих функцій профспілки, їх об'єднання можуть створювати служби правової допомоги та відповідні інспекції, комісії, затверджувати положення про них. Уповноважені представники профспілок мають право вносити роботодавцям, органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування подання про усунення порушень законодавства про працю, які є обов'язковими для розгляду, та в місячний термін одержувати від них аргументовані відповіді.

Багато прав профспілок торкається забезпечення безперешкодного розвитку трудових праввідносин. Відзначимо лише декілька статей Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [1]: «Права профспілок в управлінні підприємствами та при зміні форм власності», «Права профспілок, їх об'єднань у вирішенні трудових спорів», «Право профспілок, їх об'єднань на організацію страйків та проведення інших масових заходів», «Право профспілок, їх об'єднань щодо притягнення до відповідальності посадових осіб».

І остання група прав профспілок належить до соціального забезпечення життєдіяльності як працюючих на теперішній час, так і колишніх працівників. Відповідно до ст. 23 названого Закону, профспілки, їх об'єднання беруть участь у визначенні головних критеріїв життєвого рівня, прожиткового мінімуму, а також мінімальних розмірів заробітної плати, пенсій, соціальних виплат, політики ціноутворення, розробленні соціальних програм, спрямованих на створення умов, які забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини та соціальний захист у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Стаття 24 свідчить, що профспілки управляють державним соціальним страхуванням, а із введенням у дію законів України з окремих видів державного соціального страхування відповідно до Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування як представники застрахованих осіб за принципами соціального партнерства беруть участь в управлінні державним соціальним страхуванням. Як бачимо зі змісту ст. 30 досліджуваного нормативного акта, профспілки організують і здійснюють громадський контроль за реалізацією прав членів профспілки у сфері охорони здоров'я, медико-соціальної допомоги. Вони беруть участь у діяльності експертних, консультативних та наглядових рад при органах та закладах охорони здоров'я, а також можуть брати участь у розвитку масової фізичної культури, спорту, туризму, створенні та підтримці спортивних товариств і туристичних організацій. Профспілки також беруть участь в охороні довкілля, захисті населення від негативного екологічного впливу, сприяють діяльності громадських природоохоронних організацій, можуть проводити громадські екологічні експертизи, здійснювати іншу не заборонену законом діяльність у цій сфері.

Підсумовуючи розгляд прав профспілок за функціональним призначенням, визначимо таку їх класифікацію: 1) щодо зайнятості громадян чи працівників; 2) щодо встановлення основних умов праці; 3) щодо контролю за дотриманням трудового законодавства та умов праці; 4) щодо безперешкодного розвит-

ку трудових правовідносин; 5) щодо соціального забезпечення життєдіяльності працівників.

### Література

1. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 45. — Ст. 397.
2. Лукашева Е. А. Права человека: Учебник. — М.: НОРМА, 2000.
3. Костюков А. П. Правовой статус должностного лица (административно-правовой аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Ленинград, 1998.
4. Про колективні договори і угоди: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 36. — Ст. 361.

УДК 349.2:331.526(4)

**В. Ф. Пузирний**

### СТВОРЕННЯ НОВИХ РОБОЧИХ МІСЦЬ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

Питання створення додаткових вакансій на ринку праці, безперечно, є одним із найважливіших пріоритетів соціальної політики будь-якої держави. Ефективне державне регулювання зайнятості є однією з найголовніших проблем нашого суспільства.

Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про зайнятість населення» зайнятість населення, що проживає на території України, забезпечується державою шляхом проведення активної соціально-економічної політики, спрямованої на задоволення його потреб у добровільному виборі виду діяльності, стимулювання створення нових робочих місць і розвитку підприємництва [1].

З упевненістю можемо стверджувати, що громадяни, які мають гідно оплачувану роботу, можуть повноцінно забезпечити вирішення проблем щодо подолання бідності, формування середнього класу, зменшення безробіття, підтримки знедолених та інвалідів, формування страхових пенсійних фондів будь-яких рівнів, сприяти ефективному функціонуванню всіх систем соціального захисту населення. В цьому аспекті доцільно запозичити позитивний досвід європейських країн у вирішенні питань створення нових робочих місць.

Так, наприклад, у Німеччині пріоритетом у процесі забезпечення зайнятості вважається введення пільг для новоутворених підприємств з метою створення нових робочих місць. До такого роду пільг належать звільнення підприємства протягом перших чотирьох років його діяльності від ряду соціальних обов'язків стосовно працівників. Зокрема, у цей період роботодавець може звільняти працівників без виплати їм компенсації. Закон «Про стимулювання зайнятості» 1985 р. вніс зміни до § 112а Закону «Про статус підприємства» від 15 січня 1972 р. у редакції від 23 грудня 1988 р., відповідно до яких такого роду звільнення вважаються як такі, що відповідають діючому на підприємстві

соціальному планові, якщо вони вчинені внаслідок зміни в діяльності підприємства. При цьому встановлені обмеження для чисельності працівників, яких звільняють у такий спосіб: для малих підприємств — 20% усього персоналу, для великих — 10%. У цей період підприємства взагалі звільняються від дотримання соціального плану [2, 98].

У Швейцарії як спосіб забезпечення зайнятості населення важливу роль відіграє створення так званої резервної системи. Суть резервної системи полягає в тому, що в публічному секторі економіки в періоди економічного підйому резервуються робочі місця й замовлення. Це відбувається таким чином, щоб таке резервування не зачіпало «важливих економічних інтересів» держави (на загальнофедеральному, кантональному або місцевому рівні) — ст. 2 Закону про підготовчі заходи щодо запобігання криз і забезпечення зайнятості населення від 30 вересня 1954 р. Зарезервовані місця й замовлення згодом можуть бути використані у випадку масового вивільнення працівників у період спаду виробництва для запобігання масовому безробіттю. Заходи з боку приватних підприємств поєднуються з публічними заходами, що включають у себе як створення робочих місць у публічному секторі, так і фінансову підтримку приватних підприємств. У законодавстві федерального рівня способи забезпечення зайнятості публічними структурами не деталізовані. Окреслені лише сфери (експорт, туризм, приватні інвестиції, модернізація виробництва тощо) або коло осіб (літні працівники й інші працівники, яких найбільше торкається криза), на які діяльність держави із забезпечення зайнятості повинна бути орієнтована в першу чергу. Субсидії федеральної влади мають індивідуальний характер, а тому також недостатньо конкретизовані в законодавстві [2, 106].

Проте і нині безробіття в країнах ЄС ще має місце та структурний характер. І домінуюча причина цього явища — ліквідація робочих місць в економіці та значний приріст трудових ресурсів. Власне, саме тому суттєве зниження рівня безробіття буде неможливим, якщо використовувати лише традиційні інструменти політики на ринку праці, зокрема, це стосується стимулювання до самостійного пошуку роботи і зниження податкового тиску (хоча ці дії також є важливими).

Питання зайнятості та безробіття, наприклад у Польщі, є невід'ємним елементом усіх важливих економічних рішень, що приймаються в країні. Тому програма створення нових робочих місць у цій країні комплексно поєднує дев'ять взаємозалежних напрямів: 1) стимулювання розвитку підприємництва та економічних процесів через неінфляційне підвищення ефективного попиту; 2) заохочення інвестицій; 3) підтримка експорту та оптимізація імпорту через підвищення конкурентоспроможності вітчизняних товарів і оптимізацію валютного курсу; 4) активна реалізація програми розвитку житлового будівництва; 5) стимулювання розвитку малих підприємств і самостійної зайнятості; 6) підвищення зайнятості через зниження рівня оподаткування заробітної плати; 7) збільшення ресурсів, що спрямовуються на дієві програми з питань ринку праці та поліпшення їх ефективності; 8) розвиток гнучких форм зайнятості та зміна положень трудового законодавства для підвищення рівня зайнятості;

9) адаптація професійної освіти до потреб економіки і ринку праці через поширення дуального (за двома спеціальностями) професійного навчання, що використовується у країнах із найвищою культурою та продуктивністю праці (Німеччина, Швейцарія, Австрія, Данія тощо) [3, 29].

Ми переконані, що нині в Україні стратегічною метою соціально-економічної політики має бути активізація процесів створення робочих місць. З огляду на значний приріст трудових ресурсів і резерв незайнятої робочої сили, це завдання є надзвичайно складним і вимагає розроблення інтегрованої стратегії економічного зростання, зорієнтованої на підвищення рівня працевлаштування.

У плані дій Президента України Віктора Ющенка «Десять кроків назустріч людям» та відповідній Програмі діяльності Кабінету Міністрів України питання виваженого та відповідального державного підходу до регулювання сфери зайнятості розглядаються крізь призму розширення сфери застосування праці та сприяння зайнятості населення. Ми підтримуємо думку Т. Петрової, про те, що саме «створення нових робочих місць з гідною зарплатою» визначається «критерієм оцінки діяльності влади на всіх рівнях», що є свідченням пріоритетності та унікальності сфери зайнятості серед усіх інших складових економічного потенціалу та економічної безпеки країни [4, 3].

Таким чином, основними шляхами розширення сфери застосування праці за рахунок створення нових робочих місць в Україні, з урахуванням досвіду європейських країн, на нашу думку, має бути: 1) використання потенціалу вакансій та незайнятих робочих місць; 2) детінізація зайнятості; 3) реструктуризація державних підприємств шляхом залучення інвестицій для розвитку підприємництва у виробничій сфері на умовах забезпечення модернізації застарілих і створення нових високопродуктивних робочих місць; 4) забезпечення ефективного функціонування роздержавлених підприємств у післяприватизаційний період (з урахуванням збереження ефективно діючих та створення нових робочих місць); 5) запровадження сприятливого інвестиційного й податкового режиму для підприємств приватної форми власності, які створюють нові робочі місця; 6) запровадження системи державного замовлення на створення нових робочих місць на підприємствах приватної форми власності; 7) надання державної підтримки територіям із критичною ситуацією на ринку праці шляхом запровадження особливих режимів приватизації, інвестування, оподаткування та кредитування, а також розроблення і впровадження механізму залучення коштів іноземних кредитних ліній та міжнародної технічної допомоги; 8) реалізація політики ефективно підтримки самостійної зайнятості населення, сімейного підприємництва; 9) розроблення та запровадження системи економічного заохочення підприємств у створенні нових робочих місць для безробітних і підтримки підприємницької ініціативи безробітних; 10) створення робочих місць із неповним робочим часом на допоміжних роботах; 11) розвиток сезонних та громадських робіт тощо.



*Література*

1. Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 14. — Ст. 171.
2. Бойко М. Д. Порівняльне трудове право: Навч. посіб. — К.: Олан, 2006. — 381 с.
3. Янюк Г., Лесів В. Створення нових робочих місць: досвід європейських сусідів // Людина і праця. — 2005. — № 3. — С. 28–29.
4. Петрова Т. Державна політика зайнятості населення: проблеми та напрями актуалізації // Україна: аспекти праці. — 2005. — № 5. — С. 3–12.

УДК 349.23

О. Є. Сонін

**САМОЗАХИСТ У СИСТЕМІ СПОСОБІВ ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ПРАВ**

Проблема самозахисту трудових прав не є новою для вітчизняної правової науки. Науковці, особливо останнього часу, часто звертаються до неї як у зв'язку із дослідженням проблематики захисту трудових прав взагалі [1], так і у межах досліджень, які спеціально присвячені самозахисту [2].

Але дана проблема залишається актуальною з огляду на те, що відповідні наукові рекомендації, що їх було опрацьовано під час досліджень, про які йшлося вище, залишились поза увагою законодавця, а самі ці рекомендації не можна визнати такими, що повністю вирішують проблему самозахисту трудових прав. З урахуванням викладеного завданням, що ставиться автором цієї статті, є аналіз розуміння самозахисту трудових прав, що сформувалось у науці трудового права, та подальше дослідження цієї проблеми.

Є підстави стверджувати, що звернення уваги до категорії самозахисту трудових прав обумовлене усвідомленням науковцями недостатності правових приписів Кодексу законів про працю та інших актів законодавства, що встановлюють способи, в які можуть захищатись трудові права. На те, що в законодавстві про працю бракує чітких та таких, що відповідають потребам правозастосування, положень про способи захисту, увага зверталась багаторазово, зокрема і автором даної статті [3]. Тому була висловлена думка про необхідність звернення уваги на способи захисту цивільних прав, які визначені Цивільним кодексом України [1]. Ця думка була підтримана в науці трудового права.

Є цілком природним те, що, аналізуючи правові приписи, які містяться у гл. 3 «Захист цивільних прав та інтересів» Цивільного кодексу України, науковці — фахівці у галузі трудового права звернули увагу на положення ст. 19 ЦК, які формулюють право особи, чиї цивільні права порушені, на самозахист цих прав. Підстав для висновку про те, що законодавство про працю має встановлювати такий спосіб захисту права, є багато. Серед них головними є такі: 1) чинне законодавство про працю в окремих випадках і сьогодні визнає право учасників трудових правовідносин на самостійні дії, яке (право) визнається за відповідними суб'єктами на випадок порушення їх прав та з метою припинити таке порушення чи принаймні усунути його наслідки, які вже настали чи мо-

жуть настати; 2) специфіка трудових відносин зумовлює необхідність надання їх учасникам можливості вживати заходів, які дають змогу оперативню якщо не поновити порушене право повністю, то хоча б усунути на майбутнє шкідливі наслідки правопорушення.

З урахуванням викладеного всі, хто аналізував правову конструкцію самозахисту, висували пропозицію щодо включення до Кодексу законів про працю (проекту Трудового кодексу) загальних положень про право особи на самозахист належних їй трудових прав. На нашу думку, такі пропозиції, безумовно, мають визнаватись корисними та заслуговують на реалізацію.

Але водночас аналіз проблеми самозахисту трудових прав, що був здійснений в науці трудового права, не можна визнати завершеним, а відповідним науковим працям, що містять викладення результатів такого аналізу, притаманні певні і достатньо значні хиби, що мають бути враховані та подолані в майбутньому. На нашу думку, до кола недоліків у розумінні самозахисту трудових прав слід віднести відсутність обґрунтованої відповіді на питання про коло осіб, за якими має визнаватись право на самозахист; про місце самозахисту в системі способів захисту трудових прав, а отже, і про зміст права на самозахист та випадки (види правопорушень), коли застосування самозахисту є можливим і доцільним.

Щодо першого з наведених питань у науці трудового права традиційно дискусія не ведеться. Майже всі, хто так чи інакше зачіпають проблематику захисту трудових прав, одностайно ведуть мову про захист прав працівників [4]. Це є проявом більш широких за змістом проблем, що існують в теорії трудового права, адже останнього часу взагалі йдеться про формування в системі трудового права інституту захисту прав людини (при цьому людиною визнається лише працівник, що вважається само собою зрозумілим) [5].

Причини цієї одностайності збагнути можна. Вони полягають в тому, що впродовж десятиріч основним завданням трудового права визнається захист слабкої сторони трудових правовідносин — працівника. Не можна заперечувати ту обставину, що саме для досягнення цієї мети трудове право свого часу виокремилосся в системі права. Але за будь-яких обставин не можна не помічати, що порівняно із ХІХ століттям суспільство істотно змінилось, відповідно змінились суспільні відносини. Врешті-решт, не можна ігнорувати ту обставину, що правовідносини, які виникають внаслідок правового врегулювання певних суспільних відносин, мають своїм змістом права обох сторін таких правовідносин і що всі ці права на випадок їх порушення мають бути захищені.

Тому пропозиції вважати трудове право таким, що має на меті захист лише однієї групи суб'єктів, на нашу думку, є тотожними запереченню як доцільності, так і самого факту існування цієї галузі права.

Зауважимо також, що і чинне законодавство не дає жодних підстав для тверджень, які аналізуються. Як цілком слушно зазначала свого часу Т. Г. Маркіна, роботодавець «рідше потребує... вимоги про примушення іншої сторони до виконання обов'язку», оскільки за ним визнається право на певні самостійні дії, які спрямовані на захист його порушених прав. На підтвердження цієї

думки Т. Г. Маркіна зазначає, що «згідно з... ст. 127 КЗпП власник... може здійснювати відрахування із заробітної плати працівників для покриття їх заборгованості...» [6, 54] (йдеться про повернення зайво виплачених (виданих) з різних підстав грошових сум та відшкодування матеріальної шкоди, розмір якої не перевищує середнього заробітку працівника).

Слід спеціально зазначити, що визнання за роботодавцями права на самозахист є поширеним навіть за умов чинного законодавства про працю. Інша справа, що законодавець уникає позначення певних правових можливостей роботодавця терміном «самозахист права». Тож питання про коло суб'єктів трудових правовідносин, за якими визнається право на самозахист, має вирішуватись в такий спосіб, що до них належать і працівники, і роботодавці.

Питання про місце самозахисту в системі способів захисту трудових прав має, на нашу думку, вирішуватись з урахуванням такого. Слід визнати помилкою думку про те, що самозахист трудових прав працівників є самостійним та самодостатнім способом захисту, застосування якого виключає необхідність застосування інших таких способів та повністю відновлює порушене право. Така думка набула значного поширення в науці. Так, В. В. Лазор зазначає, що за Трудовим кодексом РФ самозахист трудових прав є «засобом впливу на роботодавця у випадку порушенням їм законних прав трудящих», оскільки він допомагає запобігти негативним наслідкам порушень, яких припустився роботодавець [7, 235], і це зазначення відповідає змісту ст. 379 ТК РФ, відповідно до частини першої якої «з метою самозахисту трудових прав працівник... може відмовитися від виконання роботи...». Однак хоча В. В. Лазор розуміє самозахист трудових прав (працівників) саме як право на припинення роботи, яким зміст цього способу захисту і вичерпується, він вважає, що застосування самозахисту є достатнім для відновлення порушених трудових прав, адже «самозахист за своєю суттю є засобом вирішення трудових розбіжностей» [7, 237].

Більш правильною є позиція Т. Г. Маркіної, яка на відміну від В. В. Лазора вважає, що самозахист трудових прав працівників є способом «забезпечення їх (трудових прав. — *Авт.*) реалізації, а не способом захисту даних прав, як вони традиційно тлумачаться у цивільному та мають тлумачитися у трудовому праві» [6, 54]. Отже, самозахист є лише однією із цілого комплексу можливих дій, право на які закон визнає за працівником та які можуть бути вчинені на випадок порушення його трудових прав. Йдеться про те, що реалізація права на самозахист не поновлює порушені права працівника, оскільки працівник не має фактичної можливості самостійно усунути (припинити) порушення, якого припустився роботодавець. Реалізація права, про яке йдеться, має наслідком лише усунення найближчих наслідків правопорушення: працівник, який реалізував право на самозахист, більше не перебуває під впливом шкідливих виробничих факторів; не виконує роботу, про яку не було досягнуто домовленість під час укладення трудового договору, але відповідний розпорядчий акт роботодавця за таких умов зберігає свою чинність (чи залишається невирішеним питання про його чинність), що обумовлює необхідність звернення до суду з позовом про визнання права (права працівника не виконувати певну роботу; відсутність

права роботодавця вимагати її виконання) чи про оскарження відповідного акта. Треба також зазначити і те, що і саме застосування особою самозахисту на захист порушеного права може викликати заперечення з боку іншої сторони трудових правовідносин, що також тягне виникнення спору про право (його наявність чи відсутність). Тому поряд із самозахистом працівник завжди вимушений з метою повного захисту своїх порушених прав застосовувати інші способи захисту, передусім — судові (хоча залишається місце і для поновлення прав у позасудовому порядку через безпосередні переговори). Отже, право на самозахист не може визнаватись самостійним і самодостатнім способом захисту трудових прав працівника, а є лише засобом, який вживається до остаточного вирішення спору про правомірність дій роботодавця та усуває можливі наслідки такого порушення.

Деяко інша відповідь має бути дана на питання про місце самозахисту прав роботодавця в системі способів захисту його прав. На відміну від працівника роботодавець має і юридичні, і фактичні можливості своїми діями поновити свої права, що їх порушив працівник (див., напр., ст. 127 КЗпП). Тому стосовно роботодавця не можна заперечувати, що самозахист його права може бути залежно від характеру, змісту та наслідків порушення як самостійним, так і допоміжним способом захисту права. Але ж у більшості випадків розбіжності між учасниками трудових правовідносин виникають щодо наявності та змісту їх взаємних прав та обов'язків, що зазвичай виключає можливість усунення таких розбіжностей інакше, ніж у договірному чи судовому порядку. Тому і щодо роботодавця самозахист права слід визнати принаймні неосновним способом захисту права.

Питання про зміст права на самозахист у вітчизняній науці вирішується зазвичай шляхом відтворення положень ст. 352 ТК РФ: під правом на самозахист розуміють право працівника відмовитися від виконання певних розпоряджень роботодавця чи роботи взагалі [8, 10], якщо такі розпорядження передбачають виконання роботи за шкідливих чи небезпечних умов, або якщо має місце тривале прострочення виплати заробітної плати.

Констатуючи, що зміст права на самозахист на цей час обмежується правом на припинення роботи, окремі науковці пропонують його розширити. Так, М. М. Якименко звернув увагу на те, що в актах Міжнародної організації праці категорія самозахисту розуміється ширше і крім названих вище можливостей працівника включає також і право працівника на розірвання за власною ініціативою трудового договору у разі порушення роботодавцем трудового законодавства [2], та запропонував привести Кодекс законів про працю і проект Трудового кодексу у відповідність з актами МОП. З цієї пропозицією, хоча вона і відповідає актам МОП, погодитись важко.

Уявляється, що самозахист трудових прав не повинен мати своїм наслідком припинення правовідносин, в яких було порушене право. Метою самозахисту, як своєрідного оперативного заходу, є усунення наслідків порушення на час до остаточного вирішення розбіжностей між сторонами трудового договору, до відновлення порушеного права. Після застосування самозахисту та інших спо-

собів захисту трудових прав фактичні відносини сторін набувають ознаки відповідності закону та продовжують існувати. Розірвання трудового договору, в принципі, також усуває можливість роботодавця надалі порушувати права працівника. Але воно водночас припиняє правовідносини, що існували між працівником та роботодавцем, унеможливує подальшу реалізацію працівником права на працю в межах даних конкретних правовідносин.

З урахуванням викладеного, на нашу думку, при доопрацюванні проекту Трудового кодексу не варто йти шляхом включення до змісту категорії самозахисту трудових прав права працівника на розірвання за власною ініціативою трудового договору у разі порушення роботодавцем законодавства про працю, хоч це право і має бути збережене за працівником.

Така ж кваліфікація має бути дана праву роботодавця на розірвання трудового договору з участю працівника — це право не може визнаватись видом самозахисту трудових прав роботодавця.

На відміну від розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця, зміст права на відсторонення за певних умов працівників від роботи, яке визнається за роботодавцем, ст. 46 КЗпП, дає підстави визнавати таке право окремим випадком самозахисту трудових прав роботодавця, адже внаслідок відсторонення працівника від роботи усувається можливість порушення працівником прав роботодавців на час, поки працівник перебуває у стані, який перешкоджає нормальному виконанню ним трудових обов'язків (стан сп'яніння, в разі непроходження медичного огляду чи профілактичного щеплення тощо).

На нашу думку, подальше розширення змісту права на самозахист (кола самостійних вчинків, які є можливими з метою захисту права) є недоцільним з огляду на специфіку трудових правовідносин.

Щодо підстав виникнення права на самозахист трудових прав у науці трудового права також немає єдиної думки. Деякі автори з метою розширити ці межі пропонують встановити загальні правила, які б надавали працівникові право відмовитися від виконання будь-яких розпоряджень роботодавця, що не відповідають законодавству або трудовому договору. Так, О. М. Ярошенко наводить приклад з судової практики, яка за відсутності встановлених законом загальних правил, що виключають юридичну відповідальність працівників у разі їх відмови від виконання протиправних розпоряджень роботодавців, вимушена «за аналогією з кримінальним правом» долати цю прогалину й кваліфікувати таку відмову як обставину, що виключає юридичну відповідальність» [9, 317]. Ці автори вважають, що визнання за працівниками права на самозахист за таких обставин є виправданим. Такі пропозиції, в принципі, є доцільними і заслуговують на підтримку.

Однак окремі автори пропонують ще більше розширити підстави виникнення права на самозахист. Так, дещо несподівано, з огляду на тему її дисертації, до проблеми змісту права на самозахист звернулася Я. В. Сімутіна, яка запропонувала «передбачити в новому Трудовому кодексі України механізм самозахисту права працівників на своєчасну виплату заробітної плати, що полягає у призупиненні роботи працівниками в разі затримки виплати заробітної плати

з наступного дня після дня виплати заробітної плати» [10, 5]. Ця авторка виявилась ще радикальнішою, ніж російський законодавець, який право, про яке йдеться, визнає за працівниками в разі затримки виплати заробітної плати більш ніж на 15 календарних днів.

Але ж наведені пропозиції Я. В. Сімутіної не враховують місце самозахисту в системі способів захисту трудових прав, про яке йшлося вище. Питання про підстави виникнення права на самозахист має вирішуватись з урахуванням викладеного вище розуміння самозахисту як певних заходів оперативного впливу на правопорушника.

З огляду на те, що самозахист застосовується зазвичай поряд з судовим захистом трудових прав, право на самозахист шляхом припинення роботи (виконання доручень роботодавця) має визнаватись за працівником лише тоді, коли невжиття цих заходів тягне подальше порушення його права, а реалізація цього права усуває принаймні наслідки порушення.

З огляду на викладене, визнання права на самозахист шляхом припинення роботи в разі порушення права на оплату праці не може визнаватись таким, що сприяє відновленню прав працівника або усуває наслідки порушення. Оскільки питання про покладення на роботодавця відповідного обов'язку буде вирішуватись в судовому порядку, припинення працівником роботи в жодний спосіб не може поліпшити його становище: воно не примусить роботодавця сплатити працівникові відповідні суми, але позбавить працівника права на заробітну плату за час, впродовж якого він не працював. Оплачувати ж відповідний період за правилами про оплату вимушеного прогулу чи простою не з вини працівника, на нашу думку, підстав немає, адже працівник має ефективний спосіб захисту своїх прав (шляхом звернення до суду з відповідним позовом), застосування якого не заважає виконанню трудових обов'язків.

Отже, право на самозахист трудових прав має визнаватись за всіма учасниками індивідуальних трудових правовідносин. Цей спосіб захисту є зазвичай допоміжним, застосовується поряд з іншими способами захисту та має на меті переважно усунути вірогідні негативні наслідки правопорушення на період до остаточного вирішення розбіжностей (відновлення порушеного права). Зміст цього права полягає у визнанні за особою права припинити виконання роботи (щодо працівників) або у відстороненні працівника від роботи чи вчиненні передбачених ст. 127 КЗпП дій (щодо роботодавців). Підставами виникнення права працівника на самозахист мають визнаватись такі правопорушення, внаслідок яких працівник вимушений виконувати обов'язки, які не передбачені трудовим договором чи законодавством про працю, або в умовах, що не відповідають трудовому договору чи законодавству про працю. Підставою права роботодавця на самозахист є дії працівника, що можуть потягти виникнення на боці роботодавця матеріальної чи нематеріальної шкоди, або стан працівника, який дає підстави очікувати від нього вчинення таких дій (сп'яніння, ухилення від проходження медичних оглядів чи щеплень, незадовільний рівень знань з питань охорони праці чи протипожежної безпеки).

Подальше наукове осмислення проблеми самозахисту трудових прав пра-

цівників і роботодавців має полягати у суцільному дослідженні всього спектра ситуацій, за яких сторонам трудового договору надається чи слід надати право на здійснення односторонніх дій на захист їх порушених прав.

### Література

1. Жерпаков В. В. Теоретичні та практичні питання інституту захисту прав людини в сфері праці // Актуальні проблеми держави і права. — 2005. — Вип. 25. — С. 329–335.
2. Якименко М. М. Самозахист трудових прав як міжнародний стандарт та його реалізація в законодавстві України // Форми соціально-правового захисту працівників у службово-трудо-вих відносинах: Матеріали наук.-практ. конф. — Суми, 2005. — С. 113–116.
3. Сопін О. Є. Система способів захисту прав працівників в разі незаконного звільнення з роботи // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Сер. Юридические науки. — 2006. — Т. 19, № 3. — С. 143–147.
4. Ветухова І. А. До питання захисту трудових прав найманих працівників // Форми соціально-правового захисту працівників у службово-трудо-вих відносинах: Матеріали наук.-практ. конф. — Суми, 2005. — С. 15–19.
5. Жерпаков В. В. Теоретичні засади формування інституту захисту прав людини в сфері праці // Форми соціально-правового захисту працівників у службово-трудо-вих відносинах: Матері-али наук.-практ. конф. — Суми, 2005. — С. 19–26.
6. Маркіна Т. Г. Щодо способів захисту прав за законодавством України про працю // Право України. — 2002. — № 2. — С. 53–57.
7. Лазор В. В. Правовая регламентация самозащиты трудовых прав работника // Держава і право: 36 наук. пр. — К., 2005. — Вип. 32. — С. 234–238.
8. Венедиктов В. С. Наука трудового права на шляху соціальних перетворень та захисту прав людини // Форми соціально-правового захисту працівників у службово-трудо-вих відносинах: Матеріали наук.-практ. конф. — Суми, 2005. — С. 8–12.
9. Ярошенко О. М. Теоретичні та практичні проблеми джерел трудового права України: Моно-графія. — Х.: Видавець СПД ФО Вапярчук П. М., 2006. — 456 с.
10. Сімутіна Я. В. Методи регулювання заробітної плати на сучасному етапі (правові проблеми). Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / ІЮАУ ім. Я. Мудрого — Х., 2007. — 20 с.

УДК 349.3(477)

*Л. І. Харитонова*

### СУДОВА ПРАКТИКА ЯК ДЖЕРЕЛО ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Стосовно законодавства про соціальне забезпечення взагалі та пенсійне зокрема слід зазначити, що деякий час (до прийняття актів національного законодавства) не підлягали розгляду в судах справи по спорах, які виникали при застосуванні його щодо призначення будь-яких соціальних виплат. Тому практично ці питання у науці не виникали та не розроблялись.

Відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. З огляду на це положення у систему національного законодавства у сфері соціального захисту входять такі ратифіковані Україною міжнародні правові акти: Міжнародні пакти ООН 1966 р. про права

людини, конвенції Міжнародної організації праці (МОП), Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини.

Водночас заслуговує на увагу таке положення. Протоколом першим до Європейської конвенції передбачено право людини на власність. Європейський суд з прав людини розглядає право на пенсію як право власності. Таке тлумачення дозволило розглядати у цьому суді справи про захист права на виплату пенсії (див. справу Пронина проти України).

У радянському, а потім в українському правознавстві (як в загальній теорії права, так і в галузевих юридичних науках) довгий час панувала точка зору, згідно з якою судовий прецедент не міг бути віднесений до джерел права. Крім того, за радянських часів студентів ще на студентській лаві переконували, що тільки в країнах англо-американської правової системи, тобто в країнах загального права, судовий прецедент офіційно визнається джерелом права. В країнах же романо-германської правової сім'ї основним джерелом права є нормативний акт.

Сучасне порівняльне правознавство навряд чи дозволить нам погодитися з правильністю цього переконання. В Німеччині, Франції, Нідерландах, Швейцарії — по суті в усіх розвинутих країнах континентальної правової традиції — якщо не в самому тексті закону, то принаймні в сучасній правовій доктрині ніхто не заперечуватиме правотворчу роль судів. Таке заперечення, а точніше ігнорування судової практики як джерела права було б, з одного боку, елементарно безграмотним (хоча б в контексті встановлених повноважень Суду Європейського Союзу), з іншого — могло б бути сприйнято як дурний тон відносно тих судів, які протягом останніх століть створювали право в зазначених країнах.

Маємо констатувати, що сучасне континентальне право країн, на які Україна традиційно орієнтується в своєму правовому розвитку, — це не тільки і не стільки кодекси і закони, скільки сотні та тисячі рішень судів різноманітних інстанцій, які стали результатом аналізу обставин конкретних справ, аргументів, покладених в основу попередніх рішень, а іноді й досить вільного та сміливого тлумачення норм кодексів (законів).

Будь-яка систематизація законодавства, проведена навіть на найвищому науково-практичному рівні, в умовах динамічної ринкової економіки не може забезпечити, по-перше, необхідний рівень деталізації правового регулювання, а по-друге — здатність правової системи динамічно реагувати на розвиток відповідних соціальних та економічних інститутів. Договірне, банківське, податкове право сучасної континентальної Європи розвинуте саме у вигляді прецедентів: рішень не тільки вищих, але і регіональних та місцевих судів, що вперше розглядають оригінальний, тобто безпрецедентний спір з визначеного питання. Юристи вчитуються у спеціалізовані бюлетені судових рішень, а студенти вивчають конкретні справи, які знаменували собою розвиток тих правових інститутів, що навіть не згадуються в тексті законів.

На сучасному етапі є всі підстави перейти від сліпого заперечення судового прецеденту в сучасному українському праві, у тому числі праві соціального забезпечення, до серйозного вивчення його ролі в різноманітних сферах право-



вої дійсності. Необхідно зазначити, що досить перспективним є не тільки традиційний підхід — «може чи не може прецедент бути джерелом українського права?», але й такі напрямки, як вплив прецеденту на правотворчість, роль прецеденту в правозастосовчій діяльності, його значення в формуванні юридичної практики.

Розглядаючи прецедент як можливе джерело українського права, Д. Кирилюк виділяє два аспекти цієї проблеми:

1. У першому аспекті прецедент розглядається як безпосереднє джерело права, тобто належним чином оформлене положення, на яке можна посилатися при прийнятті юридично значимих рішень.

2. У другому аспекті розглядається вплив прецеденту на процеси правотворчості та правозастосування, а також на формування юридичної практики в цілому [1].

Розуміння прецеденту саме в першому аспекті довгий час було неприйнятним для вітчизняного правознавства. Це пояснюється багатьма причинами, в тому числі й тим, що в радянській юридичній науці довгий час панував нормативістський підхід до розуміння права. Необхідно визнати, що сам по собі даний підхід не заперечує ідею визнання судового прецеденту як джерела права.

Світова судова практика на своєму прикладі досить чітко доводить, що явно виражений, категоричний, нормативістський підхід до інституту джерел права відживає своє. Сьогодні трапляються ситуації, коли країни англосаксонської правової сім'ї застосовують нормативне законодавство, і навпаки.

Що стосується визнання впливу прецеденту в нашій країні на велику кількість правових явищ, то ця позиція особливих заперечень не викликала ще починаючи з радянських часів. Узагальнення судової практики бралось до уваги у процесі правотворчості — при створенні та удосконаленні нормативно-правових актів. Крім того, прийняті раніше судові рішення впливали на судову юридичну кваліфікацію в подальшому і конкретизацію оціночних понять (наприклад, методика визначення розміру моральної шкоди не регламентована жодним нормативним документом — суди визначають її розмір, керуючись своїм внутрішнім переконанням та суддівським розсудом, враховуючи при цьому положення судової практики).

Необхідно відзначити, що особливе місце в юридичній науці посідає дискусія про правову природу постанов Пленуму Верховного Суду України та постанов і роз'яснень судів вищих інстанцій (наприклад, Вищого господарського суду). Навіть за радянських часів визнавалася керівна роль постанов Верховного Суду СРСР та верховних судів радянських республік у процесі здійснення правосуддя. Проте, незважаючи на те, що вчені визнавали вагоме значення вказаних документів для здійснення правосуддя, вони намагалися уникати вживання словосполучення «джерело право» по відношенню до них.

Постанови видаються з метою однакового застосування судами норм права. Наприклад, необхідно визнати, що з моменту здобуття Україною незалежності постанови Пленуму Верховного Суду, постанови та роз'яснення вищих судових інстанцій не тільки не втратили своєї значущості, а й почали відігравати більш

вагому роль у процесі здійснення правосуддя. Причиною цього є велика кількість прогалин в законодавстві, у тому числі пенсійному, а також наявність в законодавстві формулювань, які дають підстави двояко тлумачити їх зміст.

Необхідно зазначити, що згадані документи фактично тлумачать та доповнюють зміст нормативно-правових документів всіх рівнів — від відомчої інструкції до конституційного закону України, не будучи при цьому джерелом права (принаймні, офіційно визнаними джерелами права).

Зовсім іншого забарвлення проблема правового прецеденту отримала з моменту створення Конституційного Суду України. Компетенція КСУ та правова природа його рішень прямо говорять про те, що рішення Конституційного Суду України не тільки роз'яснюють чинне законодавство на предмет конституційності, але й змінюють і доповнюють закон. За час свого існування Конституційний Суд України створив чимало прецедентів, які активно використовуються. Наприклад, саме завдяки йому в ролі захисників у кримінальному процесі можуть виступати не тільки адвокати, а й інші фахівці в галузі права. Зазначеним судом неодноразово скасовувались бюджетні закони у зв'язку з обмеженням права на соціальні пільги. Отже рішення КСУ мають нормативний характер, оскільки здійснюється у вигляді офіційного правового акта, вимоги якого є обов'язковими для всіх суб'єктів права. Більш того, вони є остаточними і не підлягають оскарженню. Тому вони є джерелами права, у тому числі права соціального забезпечення.

Аналіз змісту ряду підписаних Україною міжнародно-правових документів дозволяє зробити висновок про можливість визнання як джерел права прецедентів, створених Європейським судом з прав людини [3]. Згідно зі ст. 46 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод (в редакції Протоколу № 11), рішення Європейського суду є обов'язковими для держав — учасниць Конвенції. При цьому Україна офіційно визнала юрисдикцію Європейського суду з питань тлумачення і застосування Конвенції та протоколів до неї. Отже, українським судам необхідно враховувати у своїй діяльності прецедентну практику Європейського суду з прав людини [4].

Про визнання судового прецеденту як джерела права в Україні активно заговорили після прийняття 21 червня 2001 р. Закону України «Про внесення змін до Арбітражного процесуального кодексу», яким до Арбітражного процесуального кодексу (на сьогодні — Господарський процесуальний кодекс) була включена ст. 111-15, яка визначає підстави для оскарження до Верховного Суду України постанов чи ухвал Вищого господарського суду України, серед яких такі, як їх невідповідність рішенням Верховного Суду України чи вищого суду іншої спеціалізації з питань застосування норм матеріального права та виявлення різного застосування Вищим господарським судом України одного й того самого положення закону чи іншого нормативно-правового акта в аналогічних справах.

Таким чином, ця стаття майже офіційно визнала судовий прецедент як джерело права. У процесі використання правових норм, які містяться в даній статті, виникало і виникає чимало проблем, що неодноразово обговорювалися

в юридичних виданнях. Серед них і відсутність в Україні єдиної бази судових рішень, до якої мала б доступ кожна заінтересована особа.

До створення єдиної бази судових рішень учасники господарського процесу користуються нерівними правами та можливостями з використання прав, наданих вказаною статтею. Так, підприємство, установа, організація, які були учасником значної кількості судових процесів та напрацювали велику базу судової практики, або адвокат, який за час своєї практики зібрав велику «колекцію» судових рішень (постанов та ухвал) вищих судових інстанцій, мають набагато більше шансів скористатися своїм правом на оскарження до Верховного Суду постанови чи ухвали Вищого господарського суду, ніж підприємство, установа чи організація, які є новачками у судових тяжбах.

Стаття 353 Цивільного процесуального кодексу (далі — ЦПК) передбачає право учасників цивільного процесу на оскарження рішень у зв'язку з винятковими обставинами. Відповідно до положень цієї статті сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, коли суд вирішив питання про їх права і обов'язки, мають право оскаржити до Верховного Суду України судові рішення у цивільних справах у зв'язку з винятковими обставинами після їх перегляду в касаційному порядку. Відповідно до ст. 354 ЦПК України судові рішення в цивільних справах можуть бути переглянуті у зв'язку з винятковими обставинами після їх перегляду в касаційному порядку, якщо вони оскаржені з мотивів:

- 1) неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одного і того самого положення закону;
- 2) визнання судового рішення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, таким, що порушує міжнародні зобов'язання України.

Кодекс адміністративного судочинства також містить інститут перегляду судових рішень за винятковими обставинами. Згідно зі ст. 237 даного кодексу судові рішення в адміністративних справах можуть бути переглянуті Верховним Судом України за винятковими обставинами, якщо вони оскаржені з мотивів:

- 1) неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права;
- 2) визнання судових рішень міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, такими, що порушують міжнародні зобов'язання України [4].

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що повторна можливість касаційного оскарження судових рішень з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї і тієї самої норми права передбачена одразу в трьох нині чинних кодексах. Якщо появу цього інституту у Господарському кодексі можна було вважати певною законодавчою випадковістю, то його нормативне закріплення у новоприйнятих кодексах вже є закономірністю. Очевидним є прагнення законодавця до забезпечення однакового застосування судами норм права. Фактично законодавець визнав за судовими

рішеннями вищих судових інстанцій прецедентну силу — тобто обов'язковість врахування положень, сформульованих у даних рішеннях, у процесі розгляду аналогічних справ.

Отже, маємо констатувати, що судовий прецедент, звичайно, не може замінити глибокий об'єктивний підхід судді до кожної конкретної справи. Він буде лише основою, керівним началом, а отже — сприятиме більш оперативному реагуванню на ту чи іншу ситуацію.

Аналіз української правової системи дозволяє зробити висновок про те, що судова практика вже є джерелом права. Так, до числа судових актів, що містять нормативні приписи, можуть бути віднесені:

- рішення Конституційного Суду України;
- нормативне тлумачення Пленуму Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів;
- рішення Європейського суду з прав людини.

#### Література

1. Кирилюк Д. Чи визнається в Україні судовий прецедент? // Юрист. — 2006. — № 4. — С. 78.
2. Алисиевич Е. С. Автономное значение правовых понятий в практике толкования Европейским судом положений Конвенции о защите прав человека // Государство и право. — 2005. — № 8. — С. 77–81.
3. Коваль І. Право на справедливий суд: практика Європейського суду з прав людини щодо України // Право України. — 2006. — № 10. — С. 129.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Наук.-практ. комент. / За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонові. — Х., 2005. — С. 463–464.

УДК 341.231.14(4)

А. Ф. Фадєєнко

### ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД І ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ СУДАМИ УКРАЇНИ

З 11 вересня 1997 року, тобто протягом 10 років, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод є частиною національного законодавства України згідно зі ст. 9 Конституції України, а з 30 березня 1996 року — Конвенція та практика Європейського суду з прав людини є джерелом права в Україні [1].

У зв'язку з цим виникають питання, як норми Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод — цієї «живої системи права», яка є одним з найефективніших міжнародних договірних механізмів у галузі права, — застосовуються судами України при вирішенні конкретних справ, чи змінився менталітет суддів України та їх ставлення до застосування цього міжнародного договору, чи подоланий консерватизм суджень суддів, чи відбулись зміни щодо інтеграції в європейську систему прав людини?

Так, справді, зробивши перші кроки в європейську систему захисту прав людини та поступово змінюючи своє мислення і розглядаючи Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод як живий механізм, із зовсім іншим сприйняттям норм національного законодавства, на відміну від позитивістського права, можна впевнено відповісти, що, дійсно, відбулися суттєві зміни у свідомості суддів та їх ставленні до застосування норм міжнародно-правових документів.

Принцип субсидіарності став основоположним у системі захисту прав людини в Європі. Правові засоби захисту на національному рівні стали першою ланкою захисту верховенства права та прав людини.

У зв'язку з цим слід звернути увагу на один із висновків, який зроблений 15 листопада 2006 року у доповіді Групи мудреців до комітету міністрів Ради Європи [2] щодо ефективності Європейського суду з прав людини та ролі національних судів у захисті прав людини.

У доповіді зазначено, що, оскільки Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод є частиною національного законодавства держав-членів, правові засоби захисту, які є на національному рівні, повинні бути ефективними та відомими громадянам.

Тому метою дослідження є удосконалення практики судів України шляхом аналізу застосування на національному рівні окремих положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини у розгляді судами прав ветеранів війни на одержання щорічної грошової допомоги до Дня Перемоги та розгляд спорів з органами соціального забезпечення щодо пенсій.

Звертаючись з адміністративними позовами до управлінь соціального захисту населення районних державних адміністрацій, ветерани війни посилалися на те, що, відповідно до ст. 13 ч. 5 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року, зі змінами № 3551-ХІІ, держава Україна зобов'язалась виплачувати їм щорічно до 5 травня, тобто напередодні Дня Перемоги, разову грошову допомогу у розмірах, кратних мінімальним пенсіям за віком, в залежності від того, чи є вони учасниками бойових дій або інвалідами війни певних груп.

Статтею 2 вказаного Закону передбачено, що нормативні акти органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які обмежують права і пільги ветеранів війни, є недійсними.

Однак, у порушення вимог Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», держава виплачувала їм певні суми, які встановлювалися законами України «Про Державний бюджет України» на 2003, 2004, 2005 роки і були значно менші за суми, які визначені вказаним законом.

Тому позивачі просили суд визнати дії відповідачів протиправними та стягнути з них заборгованість за виплатами, виходячи із кратного розміру до мінімальної пенсії за віком, які встановлені Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» № 3551-ХІІ.

Проаналізувавши чинне національне законодавство, суди першої інстанції

дійшли висновку про те, що, згідно зі ст. 22 Конституції України, при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів держава не вправі допускати звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, у тому числі й для ветеранів війни, відносно яких Закон (№ 3551-ХІІ) встановив, що нормативні акти органів державної влади і органів місцевого самоврядування, які обмежують права і пільги ветеранів війни, передбачені цим Законом, є недійсними.

Судами прийнята до уваги правова позиція Конституційного Суду України [3], який неодноразово розглядав питання щодо конституційності положень законів України «Про Державний бюджет України» в частині обмеження пільг, компенсацій і гарантій, на які, відповідно до чинного законодавства, мають право окремі категорії громадян.

Конституційний Суд України, зокрема, у цьому рішенні вказав, що для значної кількості громадян України пільги, компенсації і гарантії, право на які передбачено чинним законодавством, є додатком до основних джерел існування, необхідною складовою конституційного права на забезпечення достатнього життєвого рівня (ст. 48 Конституції України (254к/96-ВР), який принаймні не може бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом (ч. 3 ст. 46 Конституції України), тому звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів за ст. 22 Конституції України не допускається. Зупинення його дії можливе за умови введення відповідно до п. 31 ч. 1 ст. 85, п. 19 ч. 1 ст. 92 Конституції України (254к/96-ВР) надзвичайного стану (ст. 64 Конституції України) (Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (v005p710-02) у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій).

Звернуто увагу на те, що практика ревізування пільг, компенсацій і гарантій триває, зокрема, на підставі ч. 5 ст. 13 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (3551-12) щорічно, до 5 травня, інвалідам війни повинна виплачуватись разова грошова допомога у розмірах: інвалідам 1-ї групи — десять мінімальних пенсій за віком; 2-ї групи — вісім мінімальних пенсій за віком; 3-ї групи — сім мінімальних пенсій за віком. Проте ст. 44 Закону (1344-15) розміри такої допомоги зменшено.

Це, як зазначив Конституційний Суд України, суперечить вимогам ст. 2 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (3551-12), згідно з якою права та пільги для ветеранів війни і членів їх сімей, встановлені раніше законодавством України і законодавством колишнього Союзу РСР, не можуть бути скасовані без їх рівноцінної заміни (ч. 2); нормативні акти органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які обмежують права і пільги ветеранів війни, передбачені цим Законом, є недійсними (ч. 3).

Тому Конституційний Суд України визнав такими, що не відповідають Конституції України (254к/96-ВР), тобто є неконституційними, положення, зокрема ст. 44, Закону України «Про державний бюджет України на 2004 рік» (1344-15), яким встановлено, що у 2004 році виплата щорічної разової допомоги відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх со-

ціального захисту» (3551-12) здійснюється у таких розмірах: інвалідам війни 1-ї групи — 195 грн, інвалідам війни 2-ї групи — 160 грн, інвалідам війни 3-ї групи — 130 грн, учасникам бойових дій — 120 грн, особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною — 195 грн, членам сімей загиблих та дружинам (чоловікам) померлих учасників бойових дій і учасників війни, визнаних за життя інвалідами, — 65 грн.

Беручи до уваги правову позицію Конституційного Суду України та задовольняючи вимоги позивачів, суди першої інстанції посилалися на ст. 2 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року, зі змінами № 3551-ХІІ, якою передбачено, що нормативні акти органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які обмежують права та пільги ветеранів війни, є недійсними.

Вважаючи те, що пільги та гарантії для ветеранів війни та членів їх сімей, які встановлені раніше, не можуть бути скасовані без їх рівноцінної заміни, суди доходили висновку про те, що акт органу законодавчої влади, який обмежує права та пільги ветеранів війни, які передбачені Законом України № 3551-ХІІ, не може бути застосований.

При цьому суди першої інстанції брали до уваги те, що Конституційний Суд України визнав такими, що не відповідають Конституції України (254к/96-ВР), тобто є неконституційними, положення ст. 44 Закону України «Про державний бюджет України на 2004 рік» (1344-ХV), яким встановлено, що у 2004 році виплата щорічної разової допомоги, відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (3551-ХІІ) здійснювались у конкретних сумах, які були значно менші за визначені у ст. 13 ч. 5 цього Закону.

Погодившись із висновками суду першої інстанції при розгляді цих справ за апеляційними скаргами управлінь соціального захисту, які посилалися на необхідність застосування положень ст. 44 Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік», апеляційний суд Одеської області у своїх ухвалах вказав, що положення Закону «Про Державний бюджет України на 2004 рік» не можуть бути застосовані, оскільки вони суперечать нормам Конституції України про недопустимість звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів (ст. 22 ч. 3 Конституції України (254к/96-ВР)).

З урахуванням того, що національні суди несуть відповідальність за захист прав людини, виконуючи положення міжнародного договору — Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, суд апеляційної інстанції, застосувавши практику Європейського суду з прав людини, звернув увагу на таке.

Згідно зі ст. 17 ч. 1 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», суди України застосовують при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та протоколи до неї і практику Європейського суду як джерело права.

Відповідно до ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції «кожна фізична ... особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений

своєї власності інакше, як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права».

Розглядаючи борги у сенсі поняття власності, що міститься у ст. 1 ч. 1 Першого Протоколу до Конвенції, яке не обмежено лише власністю на фізичні речі та не залежить від формальної класифікації у національному законодавстві, борги, що становлять майно, можуть також розглядатись як «майнові права» і, таким чином, як власність.

Тому при розгляді справи «Кечко проти України» [4] Європейський суд з прав людини зауважив, що в межах свободи дій держави визначати, які надбавки виплачувати своїм робітникам з державного бюджету. Держава може вводити, зупиняти чи закінчити виплату таких надбавок, вносячи відповідні зміни в законодавство. Однак, якщо чинне правове положення передбачає виплату певних надбавок і дотримано всі вимоги, необхідні для цього, органи державної влади не можуть свідомо відмовляти у цих виплатах, доки відповідні положення є чинними (п.23 рішення Європейського суду з прав людини).

У зв'язку з цим Європейський суд не взяв до уваги позицію уряду України про колізію двох нормативних актів — закону України, відповідно до якого встановлені надбавки з бюджету і який є чинним, та Закону України «Про Державний бюджет» на відповідний рік, де положення останнього Закону, на думку уряду України, превалювали як *lex specialis*.

Застосовуючи Конвенцію та практику Європейського суду як джерело права в Україні, суд апеляційної інстанції зазначив, що позивачі мають право на одержання разової щорічної допомоги до Дня Перемоги, оскільки правові положення, які передбачають таку виплату, є чинними, і тому органи державної влади не можуть свідомо зменшувати ці виплати [5].

Не взято до уваги посилання державних органів на те, що спеціальний Закон (*lex specialis*), тобто Закон України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік, має перевагу перед Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», яким встановлені пільги для ветеранів війни, через те, що звуження змісту та обсягу прав шляхом прийняття нових законів, внесення змін до чинних законів, за ст. 22 Конституції України, неприпустимо.

Суди першої та апеляційної інстанції не взяли до уваги доводи органів соціального захисту про фінансову неможливість держави виконати свої обов'язки стосовно виплати щорічної допомоги учасникам війни, виходячи з того, що органи державної влади не можуть посперечатися на відсутність коштів, як на причину невиконання своїх зобов'язань (п. 26 рішення Кечко проти України; див. *mutatis mutandis*: рішення у справі Бурдов проти Росії [6]).

Інтерпретуючи положення, які містяться у Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, та використовуючи практику Європейського суду з прав людини, апеляційний суд в іншій справі щодо виплати разової щорічної допомоги до Дня Перемоги зазначив, що доводи позивача стосовно відповідності Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» ст. 22 Конституції України, якою не передбачено звуження змісту та обсягу прав шляхом прийняття нових законів, є особливими, доречними та важливими.



Тому суд першої інстанції, маючи певні повноваження на вирішення питань конституційності, що виникли у межах судового провадження, проаналізував їх з цієї точки зору і тим самим виконав свої обов'язки за ст. 6 п. 1 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод щодо права на справедливий суд, на що звернув увагу Європейський суд з прав людини у рішенні у справі «Проніна проти України» [7; 8].

Існує й інша судова практика з питань розгляду справ про захист прав ветеранів війни щодо отримання ними щорічної грошової допомоги на передодні Дня Перемоги.

Відмовляючи у задоволенні позовів, суди виходили з того, що застосуванню підлягає останній закон (*lex specialis*), тобто Закон України «Про державний бюджет України» на відповідний рік, оскільки законодавчий орган, формуючи бюджет України, вправі вносити зміни до інших законів України з метою реалізації бюджетної політики держави (ст. 33 ч. 3 Бюджетного Кодексу України), в тому числі й до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо зменшення певних сум, які підлягали виплаті ветеранам війни.

Крапку в цьому питанні поставив Конституційний Суд України у своєму рішенні від 9 липня 2007 року у справі щодо відповідності Конституції України окремих положень статей Закону України «Про державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) [9].

Конституційний Суд України виходив з такого.

У Конституції України (254к/96-ВР) Україну проголошено демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1), визнано, що найвищою соціальною цінністю в Україні є людина, її права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а їх утвердження і забезпечення є головним обов'язком держави (ст. 3), права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21), їх зміст і обсяг при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не може бути звужений (ст. 22).

Проаналізувавши законодавчу діяльність Верховної Ради України, Конституційний Суд України констатував, що при прийнятті законів про Державний бюджет України систематично зупиняється дія інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, які є складовою конституційного права громадян на соціальний захист і достатній рівень життя кожного (ст. ст. 46, 48 Конституції України) (254к/96-ВР).

Зупинення дії законів є способом тимчасового припинення їх дії в часі та/або за колом осіб і має здійснюватися відповідно до вимог Конституції України (254к/96-ВР). Ця юридична процедура знаходиться в органічному зв'язку із скасуванням законів, внесенням до них змін та доповнень. Отже, у такому випадку законом про Державний бюджет України припиняється на певний строк правове регулювання відносин у сфері соціального захисту, зупиняється дія механізму реалізації конституційних, соціально-економічних прав громадян, що призводить до обмеження права на соціальний захист.

Систематичне зупинення законами про Державний бюджет України дії чин-

них законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій фактично скасовує їх дію.

Зупинення дії положень законів, якими визначено права і свободи громадян, їх зміст та обсяг, є обмеженням прав і свобод і може мати місце лише у випадках, передбачених Основним Законом України (254к/96-ВР). У ст. 64 Конституції України (254к/96-ВР) вичерпно визначено такі випадки, а саме передбачено, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод людини із зазначенням строку дії цих обмежень, та визначено ряд прав і свобод, які не можуть бути обмежені за жодних обставин.

Внаслідок зупинення на певний час дії чинних законів України, якими встановлено пільги, компенсації чи інші форми соціальних гарантій, відбувається фактичне зниження життєвого рівня громадян, який не може бути нижчим від встановленого законом прожиткового мінімуму (ч. 3 ст. 46 Конституції України) (254к/96-ВР), та порушується гарантоване у ст. 48 Конституції України (254к/96-ВР) право кожного на достатній життєвий рівень.

Отже, відповідно до ч. 3 ст. 22, ст. 64 Конституції України (254к/96-ВР) право громадян на соціальний захист, інші соціально-економічні права можуть бути обмежені, у тому числі зупиненням дії законів (їх окремих положень), лише в умовах воєнного або надзвичайного стану на певний строк.

Конституційний Суд України зазначив, що така правова позиція висловлена у рішенні від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (v005p710-02) (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій, п. 6 мотивувальної частини).

У рішенні від 9 липня 2007 року Конституційний Суд підкреслив, що, утверджуючи і забезпечуючи права і свободи громадян, держава окремими законами України встановила певні соціальні пільги, компенсації і гарантії, що є складовою конституційного права на соціальний захист і юридичними засобами здійснення цього права, а тому відповідно до частини другої ст. 6, ч. 2 ст. 19, ч. 1 ст. 68 Конституції України (254к/96-ВР) вони є загальнообов'язковими, однаковою мірою мають додержуватися органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами. Невиконання державою своїх соціальних зобов'язань щодо окремих осіб ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави, що закономірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави.

Принципи соціальної держави втілено також у ратифікованих Україною міжнародних актах: Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, Європейській соціальній хартії (переглянутій) 1996 року, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та рішеннях Європейського суду з прав людини. Зокрема, згідно зі ст. 12 Європейської соціальної хартії (переглянутої) 1996 року держава зобов'язана підтримувати функціонування системи соціального забезпечення, її задовільний рівень, докладати зусиль для її поступового посилення тощо.

Конституційний Суд України черговий раз звернув увагу на те, що, неодноразово розглядаючи справи за зверненнями суб'єктів права на конститу-

ційне подання, приймав рішення, у яких визнавав окремі положення законів про Державний бюджет України щодо зупинення або обмеження пільг, компенсацій і гарантій такими, що не відповідають Конституції України (254к-96-ВР) (рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (v005p710-02) (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій), від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004 (v007p710-04) (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів), від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004 (v020p710-04) (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій), від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 (v008p710-05) (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання). Проте, незважаючи на зазначені рішення Конституційного Суду України, ревізія законами про Державний бюджет України пільг, компенсацій і гарантій, яку започатковано у 1995 році, набула системного характеру.

Конституційний Суд України також звернув увагу на те, що закон про Державний бюджет України, як правовий акт, чітко зумовлений поняттям бюджету як плану формування та використання фінансових ресурсів, має особливий предмет регулювання, відмінний від інших законів України — він стосується виключно встановлення доходів та видатків держави на загальносуспільні потреби, зокрема і видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення, тому цим законом не можуть вноситися зміни, зупинятися дія чинних законів України, а також встановлюватися інше (додаткове) правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України. Таке положення закріплено і в ч. 3 ст. 27 Кодексу (2542-14).

Метою і особливістю закону про Державний бюджет України є забезпечення належних умов для реалізації положень інших законів України, які передбачають фінансові зобов'язання держави перед громадянами, спрямовані на їх соціальний захист, у тому числі й надання пільг, компенсацій і гарантій. Отже, при прийнятті закону про Державний бюджет України мають бути дотримані принципи соціальної, правової держави, верховенства права, забезпечена соціальна стабільність, а також збережені пільги, компенсації і гарантії, заробітна плата та пенсії для забезпечення права кожного на достатній життєвий рівень (ст. 48 Конституції України) (254к/96-ВР).

Оскільки предмет закону про Державний бюджет України чітко визначений у Конституції України (254к/96-ВР), Кодексі (2542-14), то цей закон не може скасовувати чи змінювати обсяг прав і обов'язків, пільг, компенсацій і гарантій, передбачених іншими законами України.

Тому, проаналізувавши зазначені положення Конституції України (254к/96-ВР), Кодексу (2542-14), практику зупинення законом про Державний бюджет України дії інших законів України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що зупинення законом про Державний бюджет України дії інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, внесення змін до інших законів України, встановлення іншого (додаткового) правового регулювання відносин, ніж передбачено законами України, не відповідає ст. ст. 1, 3,

ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 19, ст. ст. 21, 22, п. 1 ч. 2 ст. 92, ч. 1, 2, 3 ст. 95 Конституції України (254к/96-ВР).

Таким чином, Верховна Рада України не повноважна при прийнятті закону про Державний бюджет України включати до нього положення про внесення змін до чинних законів України, зупиняти дію окремих законів України та/або будь-яким чином змінювати визначене іншими законами України правове регулювання суспільних відносин.

З урахуванням викладеного, Конституційний Суд України визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) окремі положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (489-16), у тому числі ст. 29 (489-16), за якою у 2007 році виплата щорічної разової допомоги ветеранам та інвалідам війни, всупереч ст. 13 ч. 5 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (3551-12), здійснювалася в розмірах, які були значно нижчі, ніж ті, які передбачені цією статтею.

Національне право, безумовно, впливає на те, як Європейський суд з прав людини інтерпретує ті чи інші положення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод при розгляді конкретних справ.

Тому у контексті застосування практики Європейського суду з прав людини судами України слід особливо звернути увагу на дуже важливий висновок Європейського суду стосовно дослідження національними судами питань про відповідність законів Конституції.

У справі «Проніна проти України» Європейський суд з прав людини нагадав, що Конвенція як така не гарантує право доступу до суду, який має повноваження визнати закон недійсним чи позбавити його юридичної сили або давати офіційне тлумачення закону (див. *mutatis mutandis*, рішення у справі «Горіздра проти Молдови» (*Gorizdra v. Moldova*) № 53180/99 від 2 липня 2002 року; а також рішення у справі «Джеймс та інші проти Сполученого Королівства» (*James and Others v. the United Kingdom*) від 21 лютого 1986 року, серія А, № 98, с. 81). Не гарантує вона й права на передачу справи національним судом іншому національному або міжнародному органу для винесення попередньої ухвали (див. «Коем та інші проти Бельгії» (*Coeme and Others v. Belgium*), № 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 та 33210/96, §114 ECHR 2000-VII).

У правовій системі України, де фізична особа не має права індивідуального звернення до Конституційного Суду України, національні суди мають досліджувати питання відповідності нормативних актів Конституції та, якщо існує сумнів, звертатися з клопотанням про відкриття конституційного провадження. Однак, з точки зору відповідного законодавства, цю систему не можна тлумачити як таку, що вимагає від загальних судів детально розглядати питання стосовно конституційності, яке порушує сторона цивільного провадження, або зобов'язує суди передавати кожне таке питання до Конституційного Суду. Очевидно, що суди загальної юрисдикції користуються певною дискрецією щодо розгляду питань конституційності, які виникають у рамках цивільного провадження. Таким чином, питання, чи достатньо суд обґрунтував своє рішення

стосовно цього питання, може бути визначено тільки у світлі обставин справи, про що згадувалося вище.

У цій справі С. В. Проніна зверталася до національних судів з вимогою вирішити її спір щодо пенсії з органами соціального забезпечення. Заявниця посилалася, зокрема, на положення ст. 46 Конституції України, вказуючи, що її пенсія не повинна бути нижчою за прожитковий мінімум. Однак, суди не вчинили жодної спроби проаналізувати позов заявниці з цієї точки зору, попри пряме посилання у кожній судовій інстанції. Не в компетенції Суду вирішувати, який шлях міг би бути більш адекватним для національних судів при розгляді цього аргументу. Однак, на думку Суду, національні суди, цілком ігноруючи цей момент, хоча він був специфічним, доречним та важливим, не виконали свого обов'язку стосовно п. 1 ст. 6 Конвенції.

Таким чином, проаналізувавши відповідні положення постанови Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 року «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя», Європейський суд з прав людини звернув увагу на те, що суди загальної юрисдикції в межах повноважень, які їм надані законом, користуються певною дискрецією щодо розгляду питань конституційності, які виникають в рамках цивільного провадження.

При цьому національні суди повинні аналізувати доводи учасників процесу з цієї точки зору. Ігнорування судами України питань щодо відповідності окремих положень закону Конституції України, які є важливими й доречними, Європейський суд розцінив як невиконання національними судами своїх зобов'язань щодо права на справедливий суд, яке передбачено ст. 6 ч. 1 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

На жаль, неоднакове розуміння положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини тягне за собою прийняття рішень, які виключають одне одного.

Вирішивши спір між Т., яка є ветераном війни, вдовою учасника бойових дій, та Управлінням пенсійного фонду України в м. Ізмаїл про зобов'язання виплачувати їй пенсію у відповідності до прожиткового мінімуму та стягнення заборгованості, суд першої інстанції своїм рішенням від 18.01.2005 року задовольнив її вимоги [10].

Подаючи позов, позивачка посилалася на ст. 46 Конституції України про те, що мінімальна пенсія не може бути нижчою за прожитковий мінімум, а також на ратифіковані Україною міжнародні акти: Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 року, Європейську соціальну хартію (1996 р.), Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.), статтю першу Протоколу № 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, в яких втілено принципи соціальної держави, у тому числі обов'язок держави підтримувати функціонування системи соціального забезпечення.

19 липня 2005 року суд апеляційної інстанції скасував рішення суду першої інстанції та прийняв нове рішення про відмову позивачці у задоволенні вимог.

Це рішення залишено без змін колегією суддів з касаційного розгляду справ, яка 20 серпня 2007 року відхилила касаційну скаргу Т.

Беручи до уваги те, що Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод є частиною національного законодавства України та є обов'язковою для національних судів, а також те, що Конвенція та практика Європейського суду з прав людини є джерелом права в Україні, в тому числі й рішення у справі «Проніна проти України», виникає питання: чи виконали суди вищих інстанцій свої обов'язки за ст. 6 ч. 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо права позивачки на справедливий суд, маючи певну дискрецію щодо розгляду питань про конституційність, які виникають при розгляді справ, чи проаналізували суди доводи заявниці про те, що її пенсія не повинна бути нижчою за прожитковий мінімум, з урахуванням того, що позивачка посилалася на ст. 46 Конституції України, якою передбачено, що її пенсія не повинна бути нижчою за прожитковий мінімум?

Вивчення практики Європейського суду з прав людини, застосування Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і практики Суду при розгляді справ судами загальної юрисдикції наближає українську правову систему до європейських стандартів.

#### Література

1. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» № 3477-IV, ст. 17 ч. 1.
2. Інтернет-сайт Європейського суду з прав людини: «Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers» // [www.coe.int](http://www.coe.int).
3. Справа Конституційного Суду України № 20-рп/2004 від 1 грудня 2004 року (справа про зупинення дій або обмеження пільг, компенсацій та гарантій).
4. Справа «Кечко проти України», заява № 63134/00 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 12.
5. Ухвала колегії суддів судової палати з цивільних справ апеляційного суду Одеської області від 23 жовтня 2003 року у справі за позовом В. до Управління праці та соціального захисту населення Арцизької районної державної адміністрації про визнання дій протиправними та стягнення разової грошової допомоги.
6. Справа «Бурдов проти Росії», заява № 59498/00 // Практика Європейського суду з прав людини: Рішення. Коментарі. — 2002. — № 2. — С. 56.
7. Case Pronina v. Ukraine, 18.07.2006, application (Judgment of the European Court of Human Right) № 63566/00.
8. Справа за позовом С. до Управління праці та соціального захисту населення Балтської районної державної адміністрації Одеської області про визнання незаконною бездіяльність та стягнення разової грошової допомоги.
9. Справа за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, ч. 2 ст. 56, ч. 2 ст. 62, ч. 1 ст. 66, пп. 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46, ст. 71, ст.ст. 98, 101, 103, 111 Закону України «Про державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) № 6-рп/2007 від 9 липня 2007 року № 1-29/2007.
10. Справа Ізмаїльського міськрайонного суду за позовом Т. до Управління Пенсійного фонду України в м. Ізмаїл про зобов'язання виплачувати пенсію у відповідності до прожиткового мінімуму та стягнення заборгованості.

*В. С. Тарасенко***ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ-ІНВАЛІДІВ**

Соціальний захист інвалідів — це історична категорія, обумовлена суспільною необхідністю, яка здійснювалась у відповідних видах та формах. Це відбувалося або в межах традиційних родових стосунків, або як благодійництво. Одна з форм соціального захисту інвалідів — матеріальна компенсація — набула законодавчого закріплення ще в роки правління царя Хаммурапі (1792–1750 рр. до н. е.). Це було наділення земельними ділянками із царського земельного фонду (майно «ілку») воїнів вавілонської армії, які внаслідок недугу вже не могли продовжувати службу.

Розвиток суспільних відносин у сфері соціального захисту інвалідів зумовив необхідність правового врегулювання цих відносин, започаткувавши тим самим поступове формування законодавства про соціальний захист інвалідів, у тому числі і дітей-інвалідів.

Стаття 26 Конвенції ООН про права дитини визнає за кожною дитиною можливість користуватися благами соціального захисту, включаючи соціальне страхування, які надаються з урахуванням існуючих ресурсів і можливостей дитини та осіб, які несуть відповідальність за її утримання. Держави-учасниці серед інших заходів здійснюють заходи соціального захисту від усіх форм фізичного та психічного насильства, зловживання, відсутності турботи, які включають процедури для розроблення соціальних програм для надання необхідної підтримки дитині та особам, які за неї турбуються [1].

Таким чином, Конвенція ООН про права дитини не тільки підкреслює пріоритет інтересів дітей над інтересами суспільства, але й спеціально виділяє необхідність соціального захисту спеціально депривілейованих груп дітей, зокрема дітей-інвалідів.

Право громадян на соціальний захист, відповідно до статті 46 Конституції України, включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [2, ст. 46].

Українська держава визнає одним із пріоритетних напрямків своєї соціальної політики правовий та соціальний захист інвалідів, у тому числі дітей-інвалідів. В умовах демократизації суспільства важливим завданням є створення рівних стартових можливостей для всіх особистостей, незалежно від психофізичного розвитку, стану здоров'я, віку, статі, соціально-економічного статусу людини. Всі діти з обмеженими можливостями повинні бути включені у соціально-культурні процеси і зв'язки із своїми ровесниками — не інвалідами.

У радянський період, у зв'язку зі слабкою теоретичною розробкою соціального захисту як соціального інституту, термін «соціальне забезпечення» використовувався в широкому змісті для визначення всієї сукупності соціально-

економічних відносин у країні, що стосуються питань соціального захисту, і в цьому змісті він визначав весь інститут соціального захисту, що одержав назву «право соціального забезпечення». Одночасно, як зазначають М. Захаров, Є. Тучкова, термін «соціальне забезпечення» у вузькому розумінні використовувався для визначення системи відносин в галузі соціального захисту, пов'язаних з наданням окремих видів забезпечення за рахунок коштів державного бюджету [3, 12].

На думку Б. І. Сташківа, «соціальне забезпечення» — це ті види і форми матеріального забезпечення, що надаються на умовах, передбачених законом чи договором, із спеціально створених для цього фондів особам, які через незалежні від них життєві обставини не мають достатніх засобів до існування [4, 25]. На нашу думку, соціальне забезпечення складається не лише з матеріального забезпечення, воно повинно передбачати також надання різного роду соціальних послуг.

У зв'язку з розвитком ринкової економіки та необхідністю розвитку інших організаційно-правових форм соціальної підтримки найбільш уразливих категорій населення у чинне законодавство України був введений термін «соціальний захист», який давно використовувався у світовій практиці та замінив термін «соціальне забезпечення», що використовувався в радянській економіці і характеризував специфічну організаційно-правову форму соціального захисту, здійснюваного безпосередньо державою. Але термін «соціальне забезпечення» продовжує існувати й досі. На нашу думку, доцільно застосовувати термін «соціальний захист» замість «соціальне забезпечення», оскільки йдеться про захист найбільш уразливих верств населення.

Термін «соціальний захист» має різні значення і найбільшою мірою відповідає сутності даного соціального інституту. Цей термін в Україні використовується в різних значеннях: у значенні суб'єктивного права громадян; у назвах відповідних державних органів — Міністерство праці та соціальної політики України; у назві управління, яке займається питаннями соціального захисту населення — управління соціального захисту населення районних та обласних державних адміністрацій; як одна з основних функцій та напрямів діяльності держави; для розмежування окремих категорій громадян; у значенні системи відповідних гарантій держави тощо.

Соціальний захист стосується установлених законодавством категорій громадян, які внаслідок втрати працездатності, відсутності роботи або з інших причин не мають достатніх засобів для задоволення своїх життєво важливих потреб і потреб непрацездатних членів родини.

У рамках систем соціального захисту таким громадянам при настанні соціального ризику надається допомога компенсаційного характеру в грошовій і натуральній формах, а також у формі різного роду послуг. Крім того, системи соціального захисту передбачають заходи профілактичного характеру, спрямовані на запобігання соціальним ризикам.

У літературі існують різні точки зору щодо сутності соціального захисту. На думку М. Захарова, Є. Тучкової, соціальний захист населення — це більш



універсальна, ніж соціальне забезпечення, система підтримки населення, зорієнтована не тільки на класичні соціальні ризики (старість, інвалідність, втрата годувальника, тимчасова непрацездатність тощо), але й на ризики, привнесені в життя суспільства своєрідністю ринкових відносин (вимушена обмеженість у правах внаслідок неможливості повноцінно брати участь у житті суспільства, спричинена важким соціальним станом, що найбільш характерно для дітей-інвалідів та сімей, в яких є такі діти).

На думку О. Мачульської, соціальний захист слід розуміти як гарантії з охорони праці, здоров'я і навколишнього середовища, мінімальної оплати праці та гарантії з інших заходів, необхідних для нормальної життєдіяльності людини і функціонування держави [5].

Н. Стаховська робить висновок про те, що законодавець до соціального захисту намагається віднести різні державні заходи матеріально-побутового, медичного, культурно-освітницького та іншого характеру, через які виявляється турбота держави про підростаюче покоління, про громадян, які перебувають у складних життєвих ситуаціях і потребують допомоги, про громадян, що мають особливі заслуги перед Батьківщиною, і фактично про все населення України [6, 56].

Поділяє її думку і Г. Кучер, який до функцій держави щодо соціального захисту населення, крім надання гарантованої матеріальної, натуральної та інших видів державної допомоги, відносить також надання безоплатних консультацій, інформації, розроблення державних і регіональних програм із соціального захисту (охорону здоров'я, материнства, забезпечення зайнятості, вирішення проблем інвалідності, пенсійне, матеріальне забезпечення тощо) різних категорій населення, створення умов для реалізації тих чи інших видів соціального забезпечення на місцях, підготовку і прийняття нормативних актів, що регулюють життєвий рівень населення; створення нових структур, робочих місць, умов праці, різних видів послуг, що поліпшують життя найменш захищених верств населення [7, 60–70].

Проте ці науковці виходять з факторного аналізу змісту поняття «соціальний захист». Простий перелік державних заходів не відбиває, по суті, обсягу цього поняття. Продовжувати перелік заходів з реалізації соціальної політики держави можна без кінця, та це не означає, що ми наблизимось до розуміння визначальних рис правового поняття «соціальний захист».

Отже, теоретичні дослідження щодо сутності цього поняття дали змогу дійти висновку, що соціальний захист є практичною діяльністю з реалізації основних напрямків соціальної політики, однією з найважливіших функцій держави.

Соціальний захист можна розділити на загальний та спеціальний. Загальний соціальний захист передбачає діяльність держави та інших органів, визначених законодавством, щодо забезпечення основних соціальних та інших прав громадян, а спеціальний означає спеціальну систему стабілізації особистості, соціальної групи, що потребує через ті чи інші причини особливої турботи і допомоги. Тобто дітям-інвалідам повинен забезпечуватися спеціальний соціальний захист.

Як зазначає Н. Б. Болотіна, соціальний захист у широкому розумінні — це діяльність держави, яка спрямована на забезпечення процесу формування і розвитку повноцінної особистості; виявлення та нейтралізацію негативних чинників, що впливають на особу; створення умов для самовизначення і ствердження в житті; у вузькому розумінні — це сукупність економічних і правових гарантій, що забезпечують додержання найважливіших соціальних прав громадян й досягнення соціально прийняттого рівня життя [8, 35–39].

Соціальний захист здійснюється в різних організаційно-правових формах. Використання тих чи інших організаційно-правових форм соціального захисту може мати різні соціальні й економічні наслідки, які необхідно враховувати при управлінні даною галуззю.

Як вважає О. Мачульська, формами соціального захисту є індивідуальна відповідальність роботодавців, страхування, соціальне страхування, адресна соціальна допомога, державне соціальне забезпечення та інше.

Однак, на нашу думку, наведені вище форми є організаційно-правовою системою соціального захисту населення. Не всі ці форми є характерними для соціального захисту дітей-інвалідів. На нашу думку, основними формами соціального захисту дітей-інвалідів є: грошова допомога (допомоги, пенсії, компенсації та інші виплати); натуральна допомога, а також надання різного роду соціальних послуг особам, які є об'єктом соціального захисту. Надання соціального захисту може мати як компенсаційний, так і запобіжний профілактичний характер.

Однією з головних державно-правових форм соціального захисту дітей-інвалідів є грошова допомога, яка забезпечує певний рівень доходу у грошовому обрахунку особам, що її потребують. Основними ознаками цієї допомоги є фінансування витрат за рахунок державного бюджету та встановлення рівня забезпечення таких осіб відповідно до визначених державою пріоритетів.

Основними видами грошової допомоги дітям-інвалідам та сім'ям, які виховують таких дітей, є: допомога відповідно до законодавства про соціальний захист; житлово-комунальні субсидії; пільги щодо оплати послуг; компенсації; позики.

У країнах з ринковою економікою активно використовується така організаційно-правова форма соціального захисту, як соціальна допомога. Вона має адресний характер і надається особам після перевірки їхньої потреби у неї, якщо вони не мають інших джерел існування.

Національним законодавством передбачається надання різного роду соціальних допомог залежно від настання тих чи інших обставин (допомога дітям-інвалідам та інвалідам з дитинства, допомога по вагітності та пологам, допомога при народженні дитини, допомога на дітей одиноким матерям тощо) та наявності або відсутності джерел до існування.

Безумовно, соціальний захист дітей-інвалідів повинен передбачати надання натуральної допомоги у вигляді різного роду матеріальних благ (медикаменти, харчування, одяг та інші предмети першої необхідності тощо), необхідних для

ведення повноцінного способу життя згідно з індивідуальними здібностями та інтересами.

Окремою формою соціального захисту дітей-інвалідів є надання соціальних послуг, що забезпечують задоволення потреб дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, для поліпшення або відтворення їх життєдіяльності.

Також соціальний захист дітей-інвалідів повинен бути спрямований на соціальну підтримку дітей-інвалідів у сфері охорони здоров'я, здобуття освіти, забезпечення працею.

Соціальний захист може здійснюватися у державних формах або у приватних. Характерною рисою приватних форм соціального захисту є те, що вони створюються не в обов'язковому порядку внаслідок прийняття відповідного законодавства, а через приватну ініціативу окремих суб'єктів відносно у даному середовищі, що приймають на себе зобов'язання із здійснення соціального захисту обмеженого кола осіб, які являють для них визначений інтерес. Приватні форми можуть застосовуватися в таких видах соціального захисту, як забезпечення тимчасової непрацездатності, медичної допомоги тощо.

Таким чином, соціальний захист у будь-якій державі — це комплекс соціальних, економічних, правових заходів, призначених для надання матеріальної або іншої підтримки особам у разі настання соціальних ризиків, передбачених законодавством для подолання несприятливих наслідків.

Зазначимо, що чинне законодавство не визначає термін «соціальний захист дітей-інвалідів». Аналіз чинного законодавства та існуючих у літературі точок зору щодо сутності соціального захисту дає підстави визначити соціальний захист дітей-інвалідів як систему гарантованих державою економічних, соціальних та правових заходів, що забезпечують дітям з обмеженими можливостями умови для подолання та компенсації існуючих у них обмежень шляхом надання необхідної допомоги, матеріального обслуговування, соціально-побутового, медичного забезпечення та створюють умови для здобуття ними освіти, професійної підготовки, забезпечення зайнятості, для створення у суспільному житті рівних можливостей з іншими громадянами.

#### *Література*

1. Концепция ООН о правах ребенка от 20.11.1989 г. // Международные акты о правах человека. — М., 1999.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России. — М.: БЕК, 2001.
4. Сташків Б. Поjęcia права соціального забезпечення // Вісн. — 2000. — № 7.
5. Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения. — М.: Междунар. центр финансово-экономического развития, 1997.
6. Стаховська П. Соціальне забезпечення чи захист? // Предпринимательство, хозяйство и право. — 2000. — № 8.
7. Кучер Г. М. Удосконалення системи соціального захисту населення // Проблеми соціального захисту в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. (20–21 черв. 1996 р.). — 1996.
8. Болотіца П. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблема термінів і понять // Право України. — 2000. — № 4.

**ПРОБЛЕМА ОБҐРУНТОВАНОГО РИЗИКУ В МЕДИЧНІЙ ПРАКТИЦІ**

У сучасних умовах інтенсивного прискорення суспільного розвитку та науково-технічного прогресу неминучою є необхідність застосування нових неапробованих методів профілактики, діагностики і лікування, використання нових незатверджених до загального застосування лікарських засобів та імунологічних препаратів. У більшості випадків для досягнення корисних результатів новаторської діяльності, перевірки обґрунтованості наукових висновків, визначення подальших напрямків наукових досліджень доводиться йти на певні ризиковані дії стосовно здоров'я та життя пацієнта. Залежно від правової оцінки, дані дії можуть бути визнані обґрунтованими та правомірними й, як наслідок, виключати відповідальність особи за шкоду, заподіяну в стані обґрунтованого ризику.

Відсутність належним чином розробленої правової категорії «обґрунтованого медичного ризику» стримує розвиток медичної науки і практики, є реальною перешкодою в поступальному та безперервному розвитку науково-технічного прогресу в медицині, виступає бар'єром у розробленні новітніх і вдосконаленні існуючих методів діагностики й лікування; негативно позначається на ініціативності медичних працівників; може вести до їх моральної та професійної деградації.

Звідси бачимо, що розроблення, в першу чергу, правової категорії «обґрунтований медичний ризик» є актуальним питанням для теорії трудового права та інших галузей права України.

Найбільш повно проблему обґрунтованого ризику як обставини, яка виключає відповідальність, досліджено в науці кримінального права. В галузі трудового права окремим аспектам проблематики обґрунтованого ризику присвячені роботи таких вчених: Ю. П. Орловського, П. Р. Стависького, В. М. Толкунової, Н. М. Хуторян та ін.; правові аспекти заподіяння шкоди в результаті ризикованих дій у медичній практиці вивчалися: В. І. Акоповим, Н. О. Ардашевою, М. М. Малєїною, А. М. Савицькою, Ю. Д. Сергєєвим, О. В. Тихомировим, С. С. Шевчуком та ін.

Дана стаття спрямована на встановлення необхідних умов і нормативної дефініції обґрунтованого медичного ризику як підстави звільнення медичного працівника від притягнення до матеріальної відповідальності.

У правовій науці припустимі у стані ризику дії медичних працівників визначають такими дефініціями: «правомірний медичний ризик», «виправданий медичний ризик», «обґрунтований медичний ризик», «лікарський ризик», «ризик у медицині». Видається, що найбільш повним визначенням є саме «обґрунтований медичний ризик». Категорія «правомірний» являє собою правову оцінку третіх осіб, що надається ризикованим діям. Дана оцінка притаманна результату дій, що були вчинені у стані обґрунтованого ризику. Категорія «вип-

равданий» більше вказує на моральну оцінку дій медичного працівника, що дається самим медичним працівником, медичним співтовариством і суспільством у цілому. Змістова частина терміна «лікарський ризик» обмежує число категорій медичних працівників, які можуть брати участь у ризикованих діях і при цьому звільнятися від відповідальності.

Більшість вчених науки трудового права виділяють такий комплекс умов діяльності або бездіяльності працівника, що дозволяють говорити про них як про обґрунтований ризик [1, 535]: поставлена мета не може бути досягнута іншими діями, не пов'язаними з ризиком; працівник вжив усіх необхідних заходів для запобігання можливому заподіяння шкоди правоохоронним інтересам; на будь-якій стадії ризикованих дій, коли він розуміє настання невідворотних несприятливих наслідків, то зобов'язаний вчинити всі можливі дії для виходу з цього стану; право на дії в стані ризику визнається тільки за працівником, що володіє відповідною професійною підготовкою; об'єктом ризику прямо або побічно повинні виступати матеріальні цінності, але не життя і здоров'я людини; вчинені особою дії відповідають сучасному стану науково-технічних знань та досвіду; визначення співвідношення рівня суспільної корисності поставленої мети з несприятливими наслідками; неочевидність (маловірогідність) настання шкідливих наслідків; очевидна спрямованість дій на досягнення суспільно корисної (схваленої мораллю й правом) мети.

Незважаючи на достатнє наукове дослідження різних аспектів обґрунтованого ризику, існує значний розрив між рівнем теоретичного розроблення проблематики обґрунтованого ризику в цілому й обґрунтованим медичним ризиком та рівнем їх законодавчої регламентації. Так, чинні трудове й медичне законодавства не визначають поняття й ознаки обґрунтованого ризику, а тільки називають окремі його види — ст. 130 КЗпП України та ст. 480 проекту Трудового кодексу України містить термін «нормальний виробничо-господарський ризик». Статті 44, 45 Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 року визначають порядок застосування нових методів профілактики, діагностики, лікування, реабілітації та лікарських засобів, які розглядаються в установленому порядку, але ще не допущені до застосування та порядку проведення медико-біологічних експериментів на людях. Найбільш повно категорія обґрунтованого ризику розкрита в ст. 42 Кримінального кодексу України.

Аналіз зазначених вище нормативно-правових актів України дозволяє стверджувати, що категорія «нормальний господарський ризик» є підставою звільнення від відповідальності тільки відносно дій, зроблених у сфері матеріального виробництва й обігу матеріальних цінностей і не припускає включення дій, пов'язаних з реальною можливістю заподіяння шкоди особливому благу людини — здоров'ю. Однак видається можливим і науково виправданим використання окремих висновків, отриманих в результаті наукового розроблення категорії «нормальний господарський ризик» у теорії трудового та інших галузей права для побудови загальноправової конструкції «обґрунтованого медичного ризику».

Відзначимо, що в медичній практиці будь-яка діяльність так чи інакше пов'язана з ризиком для здоров'я пацієнта. Останнє обумовлено індивідуальними особливостями здоров'я пацієнта — важким станом хворого, що визначає високий ризик несприятливого результату, наявністю ускладнень, які важко передбачити, особливим психологічним станом хворого тощо. Однак дані дії є для медичного працівника звичайними і прийнятними й визначаються самою специфікою професії. Дані дії не є обґрунтованим медичним ризиком, а являють собою дії в рамках загально визнаних ризикованих методів лікування (діагностики). Прикладами останньої є медична практика в онкологічній та паліативній медицині; трансплантології, при агресивних оперативних втручаннях тощо.

Під безпосередньо обґрунтованими ризикованими діями варто розуміти медико-біологічний (біомедичний) експеримент та інші медичні втручання з використанням нестандартних (незагальноприйнятих) методів діагностики й лікування, що не підпадають під поняття медико-біологічного або медичного експерименту.

Ризик у кожному з його проявів завжди суб'єктивний, оскільки він пов'язаний із психологічною оцінкою його суб'єктом (у даному випадку медичного працівника) способу досягнення певної мети (порятунком життя пацієнта), вживання всіляких заходів для запобігання шкоди. Тому погодимось, що необхідно виділяти як суб'єктивні, так і об'єктивні критерії обґрунтованого ризику в медичній практиці [2].

Припустимо, що ризик у медичній практиці може вважатися правомірною дією медичних працівників при дотриманні такого комплексу умов:

- одержання розширеної добровільної інформованої згоди на дію медичного працівника в стані ризику. Згода пацієнта повинна бути матеріальною основою для реалізації правових можливостей медичного працівника [3, 96]. Додатково пацієнт (випробуваний) або його вповноважені представники повинні бути поінформовані про характер, тривалість і мету даних ризикованих дій; про методи й способи їхнього проведення; про всі передбачувані незручності й небезпеки, пов'язані із проведенням ризикованих дій, і, нарешті, можливі наслідки для фізичного або психічного здоров'я;

- можливість настання шкідливих наслідків для життя або здоров'я пацієнта має бути ймовірною, а не відомою, виходячи з рівня розвитку медичної науки України на конкретному етапі;

- дійсність та наявність загрози життю й здоров'ю пацієнта або сумлінне припущення медичного працівника про існування зазначеної вище погрози внаслідок нетиповості ситуації зі здоров'ям пацієнта. Загроза життю й здоров'ю пацієнта повинна бути обумовлена не самим ризикованим діянням, а реально існувати до початку його проведення й бути не наслідком, а причиною ризикованих дій. Ризикована дія медичного працівника не повинна мати випадковий, необов'язковий за своєю суттю характер;

- ціль, заради якої застосовується ризикований метод лікування, діагностики або проводиться біомедичний експеримент, повинна виправдувати небезпеку, що загрожує життю або здоров'ю пацієнта. Вона (ціль) не може бути досяг-

нута звичайними, неризикованими заходами, а самі дії є суспільно корисними. Суспільна корисність ризикованих дій визначається спрямованістю на збереження життя й здоров'я пацієнта або заподіяння йому меншої шкоди в порівнянні з наявною і тільки побічно інтересами суспільства й науки. При будь-яких обставинах ризиковані дії в медицині не повинні бути пов'язані із прямою матеріальною вигодою для медичного працівника;

– наявність ризику, що перевищує нормальний (припустимий) рівень ризику для життя й здоров'я пацієнта, установлений чинними в Україні правилами проведення медичних маніпуляцій. При будь-яких обставинах ступінь ризику, пов'язаного із проведенням ризикованих дій, ніколи не повинен перевищувати гуманітарної важливості проблеми, на рішення якої спрямовані дані дії. Для ухвалення рішення про проведення ризикованих дій має проводитися ретельне об'єктивне зіставлення максимального ступеня ризику заподіяння збитку пацієнтові й мінімальної можливості досягнення передбачуваного позитивного результату;

– постійне сполучення ризикованих дій з максимально можливими в обставинах, що склалися, мір обережності, розроблених сучасною наукою і практикою та передбачених спеціальними інструкціями для забезпечення безпеки пацієнта. У тому числі лікар, що ризикує, повинен бути готовий за власної ініціативи, а також з ініціативи пацієнта або інших уповноважених осіб припинити ризиковане медичне втручання на будь-якій стадії, якщо є підстави думати, що його продовження може призвести до важкого каліцтва, інвалідності або смерті пацієнта;

– достатня наукова обґрунтованість медичного ризику, включаючи доцільність і спосіб його проведення. Ризиковані дії медичних працівників не повинні суперечити існуючим правилам медицини. Можна говорити про принцип, що дії медичного працівника в стані обґрунтованого ризику виходять за межі чинних професійних медичних стандартів, але їм не суперечать;

– відсутність прямих заборон на застосування ризикованих методів відносно окремих категорій осіб і випадків застосування ризику в чинному законодавстві України. Так ст. 45 Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 року встановлена заборона на проведення медико-біологічних експериментів відносно ув'язнених і військовополонених, а також людей, захворювання яких не має безпосереднього зв'язку з метою дослідження. Окремі заборони на здійснення ризикованих дій встановлені в міжнародно-правових актах — Нюрнберзькому кодексі 1947 року, Гельсінкській декларації 1964 року, прийнятій 18-ю асамблеєю Всесвітньої медичної асоціації; Конвенції про права людини і біомедицину 1997 року. Уявляється, що при ризикованих діях у медичній практиці не можуть використовуватися засоби народної та нетрадиційної медицини;

– усвідомлення лікарем, який ризикує, що його професійна поведінка розходиться із загальними правилами або принципами, що засноване на максимально зібраній інформації про індивідуальні особливості організму пацієнта та його психологічний стан;

– здійснюється тільки лікарями вищої кваліфікації, що мають досвід і достатню наукову підготовку в конкретній галузі медичної діяльності й спеціально підготовлені (у тому числі морально) до дій у стані обґрунтованого ризику. Уявляється, що, крім узгодження кандидатури лікаря з боку пацієнта або його родичів, учасники та умови здійснення дій у стані обґрунтованого медичного ризику повинні погоджуватись етичними комітетами, що діють при медичних установах. Погодимось, що відмова зазначених вище медичних працівників від реалізації наданого їм права на новаторство не можна розглядати як протиправну поведінку [4, 110];

– відсутність загальноновизнаних («консервативних») методів лікування, допущених Міністерством охорони здоров'я України до застосування у звичайній медичній практиці в медичних установах України. Якщо неможливість застосування загальноновизнаних методів лікування обумовлена відсутністю необхідних організаційно-технічних умов у конкретній медичній установі або при конкретних обставинах, то має місце інший випадок звільнення від відповідальності — крайня необхідність. У випадку якщо в Україні є методи та обладнання, що дозволяють здійснити втручання без ризику, то від ризикованих дій за загальним правилом варто відмовитись й почати все можливе для передачі пацієнта у відповідну медичну установу. Також не існує пріоритету застосування ризикованих дій стосовно загальноновизнаних, навіть у випадку розуміння, що в результаті ризикованих дій ціль буде досягнута швидше та ефективніше, тобто з меншою витратою часу, людських і матеріальних ресурсів і менших фізичних страждань пацієнта.

Всі зазначені вище умови правомірності ризику в медичній практиці не є самостійними підставами для звільнення від відповідальності. Говорити про обґрунтованість ризикованих дій медичного працівника можна тільки при наявності сукупності зазначених вище умов. Відсутність хоча б однієї з умов обґрунтованого медичного ризику варто розцінювати як перевищення меж обґрунтованого ризику.

Таким чином, під обґрунтованим ризиком варто розуміти погоджені пацієнтом або вповноваженими представниками пацієнта дії належним чином підготовленого медичного працівника, що ґрунтується на теоретично-обґрунтованих, але не допущених до загального застосування в Україні даних медичної науки, спрямовані на усунення реальної загрози життю або мінімально припустимої якості життя пацієнта за умови, що поставлена мета не могла бути досягнута іншими діями медичного працівника, не пов'язаними з ризиком. При цьому лікарем було вжито всіх можливих заходів для запобігання шкоді життю та здоров'ю пацієнта [5, 9].

Обґрунтований медичний ризик можна класифікувати за різними підставами. Залежно від моменту втручання у функціонування людського організму виділяється ризик при оперативному втручанні, при терапевтичному лікуванні та при проведенні медико-біологічного експерименту. В інших класифікаціях критерієм виступає мета, заради якої здійснюється втручання у функціонування людського організму. Прихильники такого розподілу називають такі види



ризик: в ім'я розвитку науки й при наданні допомоги конкретному пацієнтові [6, 18].

У трудовому законодавстві доцільно закріпити категорію «професійний ризик» [7, 13] як додаткову підставу звільнення від відповідальності — ризик, до якого має право вдаватися найманий працівник внаслідок специфіки професії або трудової функції. Останній включає всі інші види ризику — господарський, медичний, біологічний тощо.

З огляду на викладене вище вважаємо за необхідне викласти ч. 3 ст. 130 КЗпП України в такій редакції: «На працівників не може бути покладена відповідальність за шкоду, яка належить до обґрунтованого професійного ризику (виробничого, господарського, комерційного, медичного та ін.), а також за не одержані підприємством, установою, організацією прибутки й за шкоду, заподіяну працівником, що перебував у стані крайньої необхідності».

Відзначимо, що дії медичного працівника в стані обґрунтованого ризику повинні бути не тільки підставою звільнення від матеріальної відповідальності, але й від будь-яких видів трудової та іншої юридичної відповідальності. Останнє повинне знайти своє першочергове відображення в нормах трудового й медичного законодавства України.

У висновках слід зазначити, що навіть при короткому аналізі проблеми обґрунтованого медичного ризику призначення даної правової категорії має бачитися не в мінімальній обмеженій відповідальності медичних працівників, а в закріпленні достатніх додаткових підстав звільнення від відповідальності осіб, що надають на професійній основі найбільш значущі для пацієнта та суспільства види медичної допомоги.

### Література

1. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / Под ред. Ю. П. Орловского. — М., 2002.
2. Акопов В. И. Правовые аспекты оказания медицинской помощи в условиях обостренного риска // Ростовская электропечная газета. — 2001. — № 10(64). — / [relga.rsu.ru](http://relga.rsu.ru).
3. Ардашева П. А. Проблемы гражданско-правового обеспечения прав личности в договоре на оказание медицинской помощи. — Тюмень: СофтДизайн, 1996.
4. Савицкая А. П. Возмещение ущерба, причиненного ненадлежащим лечением. — Л., 1982.
5. Сергеев Ю. Д. Гражданско-правовая ответственность при медицинском вмешательстве (теоретические аспекты проблемы) // Медицинское право. — М., 2005. — № 4.
6. Павлова П. В. Уголовно-правовое регулирование медицинской деятельности: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 2006.
7. Серова А. В. Профессиональный риск медицинских работников как вид обоснованного риска: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 1999.

УДК 349.2:331.24(477)

О. А. Трюхан

### УЧАСТЬ ПРАЦІВНИКІВ У РОЗПОДІЛІ ПРИБУТКУ ЯК ФОРМА СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ У СФЕРІ ПРАЦІ

Особливе місце в системі трудових правовідносин займають відносини із стимулювання прогресивної трудової поведінки працівників. Якщо ще кілька десятиріч тому найхарактернішими особливостями працівників у нашій країні були делегування проблем своєї зайнятості державі, невпевненість у своїх силах та низька трудова мобільність, то сьогодні, у період стрімкого зростання національного виробництва за рахунок збільшення кількості підприємств, що знаходяться у приватній та колективній власності, формується новий тип робітника, відповідального за результати та перспективи своєї трудової діяльності. Саме від переважання такого типу працівників залежатиме подальший розвиток та національна безпека нашої держави: створення та практичне втілення інноваційних технологій, вибір оптимальних засобів та способів трудової діяльності, що тягнуть за собою підвищення продуктивності та якості праці, вимагають відповідального ставлення як до процесу праці, так і до її результатів.

Але, незважаючи на важливість даної проблематики, в науці трудового права сьогодні ще не вироблено єдиного підходу до розуміння сутності, змісту та особливостей правових засобів стимулювання праці. Застарілість норм чинного трудового законодавства в даній сфері та нагальна потреба формування цивілізованого ринку праці в Україні обумовлюють актуальність та важливість даної статті.

Проблеми стимулювання праці були досліджені в працях багатьох вчених, зокрема: М. Г. Александрова, В. С. Андреева, Н. Б. Болотіної, В. С. Венедиктова, Л. Я. Гінзбурга, С. О. Іванова, І. Д. Копаїгори, О. В. Лавриненка, Л. І. Лазор, Р. З. Лівшиця, П. Д. Пилипенка, В. І. Прокопенка, О. І. Процевського, В. М. Скобелкіна, Л. О. Сироватської, В. В. Жернакова, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишевої та ін.

Метою даної статті є загальна характеристика однієї з організаційно-правових форм соціального діалогу у сфері праці — участі працівників у розподілі прибутку в умовах ринкової економіки з позиції сучасного розвитку законодавства про працю в Україні та міжнародного досвіду та внесення конкретних пропозицій щодо удосконалення її нормативно-правового регулювання.

Отже, вимоги сьогодення обумовлюють необхідність створення всіх необхідних, у тому числі правових, засад формування нового типу працівника з високим рівнем мотивації до продуктивного та якісного виконання своїх трудових обов'язків. Найважливішу роль у цьому процесі відіграє правовий фактор, оскільки саме право встановлює та стимулює певний масштаб людських дій, забезпечує соціально-політичну та ідеологічну спрямованість управлінських впливів, підтримує високу організованість та дисципліну учасників виробничих процесів. І наука трудового права не може залишитися осторонь даного процесу: будь-які новації у трудових процесах лише тоді здобувають своє прак-

тичне втілення, коли підкріплюються відповідним науково-методологічним підґрунтям та, врешті-решт, знаходять своє віддзеркалення в нормах трудового законодавства. З огляду на це вирішення проблеми встановлення гармонійного поєднання інтересів працівника та роботодавця в новому трудовому законодавстві України, розвиток ринку праці в нашій державі та збільшення на ньому кількості висококваліфікованих фахівців роблять необхідним детальний розгляд правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на мотивацію трудової поведінки працівників [1, 2].

Участь у прибутках (доходах) або стимулювання персоналу через прибутки полягає в розподілі певної їхньої частини між працівниками підприємства. Такий розподіл може бути строковим (наприклад, щомісячні виплати) або відкладеним (на кілька місяців або навіть років), а також може набирати форми грошових виплат або передавання працівникам певної кількості акцій підприємства.

Наявність різних форм участі у прибутках пояснюється тим, що навіть найдосконаліші системи індивідуальної чи колективної оплати праці не завжди здатні породжувати в усіх працівників підприємства справжнє бажання бути причетним до стабільно високих загальних результатів діяльності. Справедливий, чіткий і зрозумілий для всіх розподіл частини прибутків між «економічними агентами» — власником, спеціалістами, робітниками — усе більше стає визначальним не тільки для створення позитивного соціально-психологічного клімату, а й для процвітання будь-якого підприємства (фірми).

Додаткові виплати з прибутків залежать від багатьох обставин, включаючи, зокрема, рівень витрат на виробництво і рівень цін, конкурентні позиції, фінансову ситуацію підприємства тощо, їхні розміри визначаються окремою угодою, що укладається між відповідними сторонами в рамках проведення колективних переговорів на підприємстві — під час укладання тарифних угод, як правило.

Конструюючи ту чи іншу систему участі, яка базується на показникові прибутку, слід урахувати труднощі щодо визначення безпосереднього зв'язку між зростанням прибутку і внеском конкретного працівника. Ось чому часто впроваджуються системи мотивації, що зв'язуються з результатами власне виробничої діяльності (економія ресурсів, зростання обсягу продажу тощо).

В умовах ринкової економіки одержання прибутку є безпосередньою метою виробництва. Прибуток створює визначені гарантії для подальшого існування підприємства, оскільки тільки його накопичення у вигляді різних резервних фондів допомагає переборювати наслідки ризику, пов'язаного з реалізацією товарів на ринку.

Проблема ефективності розподілу прибутку підприємств — одна з найбільш дискутованих у сфері фінансового менеджменту в останні роки. Перші схеми участі працівників у прибутках були відомі ще у середині XIX ст. У міжнародній практиці поняття «участь у прибутках» поширюється на рядових працівників і визначається як «виплата відповідно до вільно узгоджених схем заздалегідь встановленої і не підлягаючої зміні за рішенням роботодавця частки прибутків даного підприємства значній частині рядових співробітників

[2, 66]. Участь у прибутках передбачає одержання працівниками додаткового доходу, який відрізняється від заохочувальної системи оплати праці (премій, винагород за підсумками року і т. ін.), оскільки залежить не від виробничих результатів окремих працівників (їхніх груп), а від прибутку підприємства в цілому. Останній, як відомо, заробляється працівниками, але залежить значною мірою і від таких чинників, як ефективність управління, якість устаткування, уміла організація збуту тощо. Участь у прибутках передбачає зобов'язання роботодавця виплачувати працівникам частку прибутку, у той час коли інші заохочувальні виплати можуть бути епізодичними.

Виділяються три моделі участі у прибутках: тільки участь у прибутках; участь у прибутках через володіння акціями; участь у прибутках у поєднанні з будь-якою формою соціального партнерства. За першою моделлю спочатку виплачуються дивіденди на капітал привілейованих акцій, після чого залишки прибутку розподіляються між найманими працівниками і держателями звичайних акцій. Існують й інші схеми: виплата половини залишків прибутку працівникам пропорційно їхній заробітній платі (оскільки у цьому разі кваліфіковані працівники одержують більше, це підштовхує некваліфікованих працівників підвищувати свої знання); розподіл між найманими працівниками сум, що не перевищують заздалегідь обумовленої частки, а між власниками акцій — решту. Ще одна схема передбачає розподіл половини залишків прибутку між найманими працівниками, а іншої — у заздалегідь встановленому розмірі між керівництвом компанії та власниками акцій.

За другою моделлю участь працівників у прибутках передбачає володіння акціями фірми. Найбільш поширеними є схеми участі у прибутках у вигляді щорічного одержання працівниками акцій фірми замість частки у прибутках. Працівник сам вирішує, яку частину своєї долі у прибутках він одержить готівкою, яку буде інвестувати. Працівникам також може бути надана можливість купувати акції на пільгових умовах зі своїх заощаджень або шляхом відрахування їхньої вартості із заробітної плати. Володіння акціями дозволяє знизити плинність кадрів на фірмі, а працівникам накопичити кошти на момент виходу на пенсію.

Третя модель дозволяє поєднати участь у прибутках із будь-якою формою участі працівників в управлінні підприємством: консультаціями в рамках ради підприємства; участю в голосуванні як власників акцій на загальних зборах; обрання представників найманих працівників до рад директорів.

Для одержання права на участь у прибутках необхідний стаж роботи на фірмі — 12 місяців. Із його збільшенням за деякими схемами підвищується і частка прибутку. Участь працівників у прибутках сприяє стабільності трудових відносин, розвитку соціального партнерства, підвищує мотивацію до продуктивної праці.

У кожній країні є певні особливості розподілу прибутку. Наприклад, якщо в Україні відсотки за кредит сплачуються за рахунок валового прибутку, то у США вони входять до складу витрат виробництва. Для підприємців такий порядок більш вигідний. По суті, за користування позикою платять покупці

товарів і послуг. Крім того, витрати виробництва — більш надійна матеріальна база для сплати відсотків за кредит. Як відомо, прибуток є тоді, коли виручка від реалізації продукції за ринковими цінами перевищує витрати виробництва. Якщо ринкові ціни різко знизяться, то прибуток зменшується або ж його немає зовсім. У цьому разі платити за кредит важко або зовсім неможливо.

Системи участі працівників у прибутках ефективно діють у Німеччині — їх застосовують понад 1,5 тис. роботодавців, які забезпечують зайнятість 1,3 млн осіб. Більшість цих роботодавців входить до Спілки сприяння партнерству в економіці [2, 67]. Найбільш поширеними варіантами участі у прибутках є: позики працівникам, їхня анонімна участь у капіталах, акції колективу.

На нашу думку, норма про участь працівників у прибутку підприємства може бути сформульована таким чином: «Працівники мають право брати участь у прибутку підприємства, організації шляхом одержання додаткової винагороди, придбання акцій на пільгових умовах, участі в роботі загальних зборів із правом голосування як власників акцій та інших форм, встановлених статутом підприємства, організації, колективним договором, локальними правовими актами».

Отже, участь працівників у розподілі прибутку є важливою формою соціального діалогу і потребує більш виваженого підходу з боку законодавця, вивчення світового досвіду, врахування міжнародних стандартів.

#### *Література*

1. Дей М. О. Правове регулювання засобів стимулювання праці в умовах ринкової економіки: теоретичний аспект: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Х., 2005.
2. Мазмапов Б. Участие работников в прибылях и партнерство // Человек и труд. — 2000. — № 9.
3. Чапишева Г. І. Колективні відносини у сфері праці: теоретико-правовий аспект: Монографія. — О.: Юрид. л-ра, 2001.

УДК 349.22:331.109

*І. В. Лагутіна*

### **СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ**

Розвиток законодавства у сфері захисту трудових прав працівників доцільно розглядати у зв'язку з його кодифікацією. Успіх кодифікаційних робіт залежить від багатьох факторів: об'єктивної необхідності кодифікації, ступеня розробленості законодавства, набутого раніше досвіду кодифікації, традицій, рівня кваліфікації юридичних кадрів, яким доручено розроблення відповідних проектів [1, 7].

У 1917–1918 рр. були прийняті акти принципового характеру у сфері охорони праці, організації нагляду і контролю за додержанням законодавства про

працю, які були розвинуті у першому Кодексі законів про працю 1918 року. З одного боку, він містив норми, що відповідали інтересам працівників та здатні були захистити їх права у конкретних трудових відносинах, а з іншого боку, він містив норми, які суттєво обмежували трудові права громадян. КЗпП був розрахований на мирні умови, але до певної міри відбивав вимоги воєнного часу. Не випадково його перший розділ присвячувався трудовій повинності.

Перехід до нової економічної політики після закінчення громадянської війни викликав серйозні зміни системи регулювання трудових відносин. Колишні форми державного регулювання повинні були поступитися місцем новим формам, що відповідають умовам ринку, грошового обміну, прибутку і легалізації до певної міри приватного підприємства [2, 10; 3, 494]. Потрібно було відновити гарантії трудових прав громадян. Перед законодавством знову постало завдання кодифікації. Отже, 30 жовня 1922 р. був прийнятий другий КЗпП. Він замінив примусове долучення до праці трудовим договором, трудова повинність встановлювалася у виняткових випадках.

Вперше в радянському законодавстві КЗпП 1922 р. визначив правове становище професійних спілок та їх органів на підприємствах, в установах. Це було особливо необхідним в умовах непу, оскільки профспілки виступали як сторони при укладенні колективних договорів і як представники працівників при розгляді їх конфліктів з роботодавцями. КЗпП 1922 р. встановив порядок розгляду трудових спорів. Справи щодо порушення законів про працю, а також всі конфлікти, що виникають на підставі застосування найманої праці, розв'язувалися або в примусовому порядку в особливих сесіях нарєудів або шляхом примирного розгляду в розціночно-конфліктних комісіях, примирних камерах та третейських судах, утворених на засадах паритетного представництва сторін (ст. 168).

31 січня 1957 р. було затверджено Положення про порядок розгляду трудових спорів. Система органів, що розглядали спори, була такою: комісія по трудових спорах, яка створювалася на паритетних засадах з рівної кількості представників адміністрації і профспілкового комітету; фабричні, заводські, місцеві комітети профспілок і народні суди. Відносно невелика категорія справ розглядалася вищими у порядку підлеглості органами.

Необхідність звернення в комісію по трудових спорах полягала в тому, що без попереднього розгляду в комісії, а потім і у фабричних, заводських, місцевих комітетах профспілок (ФЗМК) трудовий конфлікт не міг вирішуватись в судовому порядку. Однак такий порядок розгляду трудових спорів, значна їх кількість, великі строки для їх розгляду призводили до тривалих строків розгляду конфліктів. Видатний вчений у галузі трудового права В. Доганов розробив і опублікував діаграму проходження трудових справ. Він показав, що у разі трудового спору від РНК до пленуму Верховного Суду РРФСР справа повинна була пройти через 24 органи [4, 497].

Переваги судового порядку розгляду трудових спорів порівняно з адміністративним (розглядом трудових спорів вищими у порядку підлеглості органами) були очевидними. Вони зумовлені тим, що суд можна вважати безсто-

роннім. Законність судового рішення покликані гарантувати публічність судового розгляду, додержання встановлених законом процесуальних гарантій. Крім того, суд має право застосовувати міри відповідальності до осіб, які порушують трудове законодавство. Навпаки, при адміністративному порядку розгляду трудових справ, скарги розглядалися, як правило, в межах одного відомства (тобто зацікавленим органом), негласно, непублічно, у відсутності заявника [5, 174]. Якщо, наприклад, за справами про звільнення за ініціативи адміністрації суди в 55–60% випадках стабільно приймали рішення на користь працівника, то вищі у порядку підлеглості органи — лише в 3–8% [6, 5]. Також суди розглядали справи у більш короткий термін, ніж вищі у порядку підлеглості органи. Як правило, суд і сторони знаходяться в одній адміністративно-територіальній одиниці. Вищий орган знаходиться в значній відстані від сторін, і отримання матеріалів, необхідних для вирішення спору, пов'язано з гаянням часу.

У зв'язку з прийняттям Основ законодавства про працю Верховна Рада СРСР затвердила нове Положення про порядок розгляду трудових спорів від 24 травня 1974 р. Але органи з розгляду трудових спорів та порядок їх вирішення залишилися такими, як і у Положенні від 31 січня 1957 р. Слід відзначити, що Основи законодавства про працю встановили ряд принципово нових норм. Було розширено судовий захист трудових прав працівників. Наприклад, працівники, звільнені без згоди ФЗМК, мали право звернутися з заявою про поновлення в роботі як до КТС, так і безпосередньо до народного суду.

Суттєвою гарантією законності у трудових правовідносинах є дійовий нагляд і контроль. Система органів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю і правил з охорони праці була закріплена ст. 104 Основ законодавства про працю. Цю систему становили як державні органи, так і громадські (наприклад, профспілкові). До державних органів нагляду належали органи прокуратури, що здійснюють вищий нагляд за точним і неухильним виконанням законів про працю; спеціально уповноважені державні органи, які не залежали у своїй діяльності від адміністрації та їх вищих органів (Держгортехнагляд УРСР, Держенергонагляд УРСР, Держсаннагляд УРСР, органи пожежного нагляду). До державних органів контролю належали Ради народних депутатів, їх виконавчі і розпорядчі органи; міністерства, держкомітети, відомства.

Для підвищення ефективності контролю за додержанням законодавства про працю було визнано необхідним створити правову інспекцію праці. Хоч і не було спеціального акта про скасування правової інспекції, але починаючи з 1940 р. фактично вона припинила своє існування, а її функції стали виконуватися технічними інспекторами профспілок чи безпосередньо ФЗМК профспілки.

Слід відзначити, що радянське трудове право орієнтовувалося, передусім, на обслуговування інтересів виробництва. Інтереси людини посунули на другий план, тобто питання трудових відносин вирішувалися переважно з точки зору інтересів і потреб підприємства і держави. Звідси — наявність низки недоліків, недемократичних норм у законодавстві. Така помилкова орієнтація права [7, 40; 8, 49] призвела до того, що наприкінці 1920-х рр. відбулося різке обмеження

трудових прав, хоча протягом 1920-х рр. трудові права розширювалися (регулювалися права профспілок, укладалися колективні договори, встановлювалися пільги і гарантії для неповнолітніх та жінок, договірний характер залучення до праці). У передвоєнний період процес обмеження прав посилювався (збільшилась тривалість робочого дня, було скасовано право на звільнення за власним бажанням, допускалося примусове переведення працівників на іншу роботу в іншу місцевість, встановлювалася кримінальна відповідальність за прогул). Посилилась централізація регулювання праці, працівники не мали можливості користуватися встановленими в законодавстві правами, пільгами, було скасовано укладення колективних договорів, права профспілок перестали застосовуватися. Ситуація змінилась після XX з'їзду КПРС, було відновлено багато з позитивних досягнень у регулюванні праці. У 1970 р. було проведено першу кодифікацію трудового законодавства. Третій Кодекс законів про працю був прийнятий 10 грудня 1971 р., введений в дію в УРСР з 1 червня 1972 р. та продовжує діяти у цей час.

Після розпаду СРСР і у зв'язку з переходом до ринкових відносин почалось формування сучасного трудового права України на базі чинного КЗпП шляхом внесення змін і доповнень, прийняття нових нормативно-правових актів. Так, Законом України від 18 лютого 1992 р. в КЗпП України було викладено у новій редакції главу XV «Індивідуальні трудові спори». Трудові спори стали розглядатися тільки КТС, які стали обиратися трудовим колективом, і районними (міськими) судами. Порядок розгляду спорів вищими у порядку підлеглості органами, профспілковим комітетом був виключений. Після прийняття Конституції України у 1996 р. КТС перестала бути обов'язковим первинним органом з розгляду індивідуальних трудових спорів, за винятком спорів, які виникають за участю окремих категорій працівників, вказаних у ст. 222 КЗпП; які підлягають відповідно до ст. 232 КЗпП безпосередньому розгляду в судах.

Необхідні були зміни в законодавстві щодо регулювання питання природи прав профспілок. Вони були наділені широкими правами, серед яких і окремі державні функції. В результаті профспілки втратили риси громадської організації. Законодавство, управління, правосуддя — це функції держави. В правовій державі профспілки повинні виходити з їх положення як громадської організації, захисника працівників, а державні органи повинні здійснювати властиві їм функції.

Прийняття нового Трудового кодексу України повинно стати завершенням важливого етапу реформи трудового законодавства. Що стосується проекту Трудового кодексу, який прийнято у першому читанні, то закріплення в ньому порядку захисту трудових прав слід визнати незадовільним, він потребує допрацювання для узгодження його положень з міжнародними стандартами захисту прав та інтересів працівників.

#### Література

1. Симорот З. К., Монастырский Е. А. Проблемы кодификации законодательства СССР и союзных республик о труде / АП УССР. Ин-т государства и права. — К.: Паук. думка, 1977.



2. Волкова О. История развития советского трудового законодательства: Учеб. пособие. — М.: ВЮЗИ, 1986.
3. История Советского государства и права (1917–1920 гг.). Кн. 1. — М.: Наука, 1968.
3. Прокопченко В. І. Трудове право України: Підруч. для студ. юрид. вузів. — 3-тє вид., перероб. та допов. — Х.: Кодекс, 2002.
4. Лившиц Р. З. Трудовое законодательство: настоящее и будущее / Отв. ред. В. И. Шикитский; АП СССР. — М.: Наука, 1989.
5. Глазырин В. В. Новое в законодательстве о труде. — М., 1992.
6. Ивапов С. А. Кризис советского трудового права // Советское государство и право. — 1990. — № 7.
7. Лившиц Р. З. Трудовое законодательство: поиски концепции // Советское государство и право. — 1990. — № 7.

УДК 349.2:331.52(477)

*Є. В. Краснов*

### ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ ПРИМУСОВОЇ ПРАЦІ

19 жовтня 1973 року Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII були ратифіковані Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, підписані від імені Української РСР в Нью-Йорку 20 березня 1968 року [1].

Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права був прийнятий 16 грудня 1966 року на 21-ї сесії Генеральної асамблеї Організації Об'єднаних Націй [2]. Участь України в цьому пакті має важливе та принципове значення. Стаття 6 зобов'язує країни-члени визнавати право на працю і вживати заходів для забезпечення та реалізації даного права. Право на працю включає право кожної людини на отримання можливості заробляти собі на життя працюю, яку він вільно обирає або на яку він вільно погоджується. Таким чином, підкреслюється принцип свободи праці, вибору конкретної роботи, а далі встановлюється обов'язок держави не тільки визнати право на працю, але і вжити належних заходів щодо забезпечення цього права.

Генеральна конференція Міжнародної організації праці, яка була скликана в Женеві Адміністративною радою Міжнародного бюро праці 10 червня 1930 року, ухвалила ряд пропозицій щодо примусової чи обов'язкової праці, вирішивши надати цим пропозиціям форми Міжнародної конвенції. Таким чином була прийнята Конвенція № 29 про примусову чи обов'язкову працю 1930 року, що була ратифікована Україною 10 серпня 1956 року.

Конвенція МОП № 29 дає інтегральне визначення поняття примусової чи обов'язкової праці, під якою розуміється «всяка робота або служба, що вимагається від будь-якої особи під загрозою якогось покарання, для котрої ця особа не запропонувала добровільно своїх послуг». Покарання, яке згадується у визначенні, може також мати форму позбавлення прав або привілеїв. Конвенція № 29 особливо звертає увагу на заборону примусової або обов'язкової праці на користь приватних компаній та осіб [3].

Конвенція МОП № 105 про скасування примусової праці 1957 року, що була ратифікована Верховною Радою України 5 жовтня 2000 року, конкретизує деякі випадки застосування примусової праці (наприклад, коли примусова праця застосовується для потреб економічного розвитку), ще раз зобов'язує держави скасувати всі її форми [4].

Це загальне визначення робить зрозумілою концепцію примусової праці, покладену в основу Конвенцій, що зберігає свою актуальність і сьогодні.

Проте воно виявляється недостатньо операційним для конкретних досліджень, а також для використання в правовій практиці.

Конвенції, рекомендації МОП говорять про складність цього явища, про його страшні, незліченні і такі, що постійно змінюються, форми.

Щоб операціонувати дане поняття, зробити його доступнішим для якісного дослідження, чисельних оцінок і розроблення стратегій його викоринювання, необхідно виділити і вивчити його окремі форми. Чим ясніше і операційніше збудована класифікація цих форм, тим успішніше буде дослідження і застосування його результатів на практиці для скасування примусової праці.

У Глобальній доповіді «Покласти край примусовій праці» та в деяких інших документах МОП виділяється 7 основних форм примусової праці:

- рабство і викрадення;
- примусова участь в суспільних роботах;
- примусова праця в сільському господарстві і віддалених районах (насилені системи найму/вербування);
- примусова праця домашньої прислуги;
- боргова кабала;
- примусова праця в армії;
- примусова праця як результат торгівлі людьми;
- праця ув'язнених (зокрема, в цілях реабілітації) [5].

Дана класифікація дуже представницька і охоплює всі основні форми примусової праці. Проте з погляду конкретного дослідження вона має один істотний методологічний недолік — тут змішані різні критерії виділення форм. Деякі форми виділені за ознакою суб'єкта, що піддається експлуатації, або сфери застосування примусової праці (примусова праця військовослужбовців і ув'язнених або праця на військових об'єктах і у в'язницях), інші — за ознакою використовуваного механізму самої експлуатації (викрадення, торгівля людьми, боргова кабала).

В цілях подальшої операціоналізації концепції примусової праці доцільно побудувати чіткішу з методологічної точки зору класифікацію.

За ознакою сфери застосування примусової праці можна виділити такі форми:

- примусова праця працівників масових професій на відкритому (формальному і неформальному) ринку праці (можливо подальше розділення по сферах зайнятості), а також на формальному і неформальному ринку праці зокрема:
- примусова праця на промислових і будівельних підприємствах (зокрема, на будівництвах, підпільних заводах), на підсобних роботах і т.п.;

- примусова праця в сільському господарстві;
- примусова праця у сфері послуг (можливо подальше розділення);
- громадські послуги (сфера розваг і ін.);
- примусова праця в домашньому господарстві;
- некваліфікована примусова праця поза відкритим ринком праці (в основному маргінальні випадки рабської праці в результаті торгівлі людьми, викрадання людини і т.п.);
- примусова праця працівників виняткових (ексклюзивних) професій, що вимагають виняткової кваліфікації, навиків або таланту (письменників, вчених, спортсменів — спортивне, інтелектуальне рабство і т.п.);
- примусова праця у сфері злочинної зайнятості (виготовлення зброї, наркотиків, незаконне вилучення людських органів, заборонена генна інженерія, організація проституції і ін.);
- примусова праця в спеціальних установах поза відкритим (офіційним і неофіційним) і кримінальним ринком праці;
- примусова праця військових (можливо подальше розділення на використання праці військових на військових і цивільних об'єктах);
- примусова праця в'язнів у в'язницях і на громадських об'єктах [6, 13–16].

Слід пояснити відмінність перших двох позицій, тобто примусової праці на відкритому ринку праці (як офіційному, так і неформальному) і поза ним (маргінальні випадки), оскільки на цьому розділенні багато в чому заснований подальший аналіз феномена примусової праці.

У першому випадку маються на увазі, як правило, елементи примусової праці, які або вбудовані в нормальні трудові відносини, або використовуються на тлі нормальних трудових відносин, додатково до них.

При цьому можуть використовуватися ті ж процедури підбору кадрів і найму на роботу, що і при нормальних трудових відносинах: трудові переговори між працівником і роботодавцем (з підписанням контракту або без такого), надання документів і т.п. Проте в процесі роботи виявляються елементи примусової праці або праця виявляється повністю примусовою. Роботодавець, що використовує примусову працю, в даному випадку може бути як формальним, так і неформальним економічним агентом.

У другому випадку між працівником і роботодавцем виникають відносини, що знаходяться поза сферою ринку з початку і до кінця економічного процесу. Як правило, це не найом на роботу, а викрадання людини, заволодіння людиною шляхом обману, психологічного або фізичного насильства і примушення до праці. Роботодавець у даному випадку є, як правило, агентом кримінальної економічної діяльності або взагалі функціонує поза ринком. Такі випадки, як правило, приховані, не помітні при загальному скануванні ринку праці [7, 63–66].

Ця класифікація досить вдала, оскільки вона чітко розмежовує економічні сфери, де може застосовуватися примусова праця, і кожна сфера «кінцева» та не перетинається з іншими.

Класифікації можна проводити також за ознаками використовуваних методів передачі людини в залежність і її подальшої експлуатації.

За ознакою використовуваних методів передачі людини в залежність можна виділити примусову працю, пов'язану з:

- торгівлею людьми;
- нелегальною міграцією і контрабандою нелегальних мігрантів;
- викраданням людини;
- використанням обману, фізичного або психологічного насильства для передачі людини в залежність з метою примушення до праці (зокрема, зловживання довірою, авторитетом або залежним становищем людини).

За ознакою використовуваних методів утримання людини і примушення до праці виділяються такі форми:

- застосування фізичного насильства або загроза застосування насильства;
- обмеження особистої свободи працівника і членів його сім'ї (свободи пересування, спілкування з родичами і т.п.);
- вилучення і утримання документів працівника і членів його сім'ї, а також грошей, особистих речей, одягу і т.п.;
- праця в умовах боргової кабали в різних формах (борг за кредитування працівника, «призначений» борг за провину, розтрату, часто сфабриковану, і т.п.);
- використання психологічного насильства, шантажу, погроз, обману (наприклад, погрози депортацією, міліцією і т.п.);
- виплата зароблених грошей в різних формах (утримання зарплати «до виплати в кінці робіт»; незаконні вирахування, наприклад за брак, розтрату, борг і т.п.);
- маніпулювання працівником, використання для випадкових, довільних, не обговорених робіт (можливо — перепродаж);
- інші форми неправомірної заборони на звільнення і пошуки іншого місця роботи [8, 24].

Втрата контролю над ситуацією може виражатися не тільки у фактично довершеному насильстві, але і в реальній можливості застосування різних форм насильства, яке свідомо залишиться безкарним («краще не обурюватися, а то поб'ють»).

У кожному конкретному випадку людина може піддаватися примусовій праці певною мірою.

За ступенем залучення людини у сферу примусової праці можна виділити такі категорії:

- абсолютний охват — «чисті» випадки примусової праці (вся праця є примусовою);
- частковий охват — використовуються окремі елементи примусової праці, включаючи:
  - примушення виконувати додаткові функції;
  - примушення працювати додатковий час;
  - примушення працювати без оплати (наприклад, в рахунок боргу);
  - примушення працювати в умовах, несумісних з поняттям гідної роботи;
  - примушення жити і працювати під контролем (контроль над переміщеннями, обмеження свободи, заборона на лікування і т.п.);

– сексуальна експлуатація працівників і ін. [9, 34–36].

Елементи примусової праці можуть бути включені в нормальну трудову практику і з'являтися з різним ступенем регулярності:

– кожен робочий день або впродовж всього робочого часу (наприклад, примушення до надінтенсивної праці або примушення танцівниць і інших працівників сфери розваг до сексуальних послуг);

– регулярно або систематично (наприклад, нарахування боргу за «брак» в будівництві або відробіток «суботника», безкоштовне «обслуговування» «даху» у повій і робітниць сфери розваг і ін.);

– час від часу (випадково, зрідка, нерегулярно).

Перераховані форми примушення можуть застосовуватися на різних стадіях організації праці: на стадії рекрутування працівника (вербування), безпосередньо в період роботи або на стадії звільнення. Експлуатація і примушення можуть здійснюватися як безпосередньо під час виконання службових обов'язків (у робочий час), так і в неробочий час; можуть застосовуватися тільки до самого працівника або поширюватися на членів його сім'ї.

Всі наведені класифікації можуть накладатися одна на одну і застосовуватися спільно.

Можливі й інші класифікації. Скажімо, за соціально-демографічною характеристикою працівників, що примушуються до праці. Наприклад, можна виділити примусову неповнолітню дитячу працю.

Вже з цього короткого екскурсу можна побачити, наскільки різноманітними можуть бути прояви різних примусових трудових практик і наскільки важко звести їх до єдиного конкретного визначення для використання, наприклад, в судовій практиці.

Розробники перспективного плану ліквідації примусової праці в Індії, зіткнувшись з цією проблемою, відзначали, що дуже формальний, бюрократичний, недостатньо гнучкий підхід до ідентифікації випадків примусової праці, їх розслідування, звільнення і реабілітації потерпілих серйозно гальмує роботу щодо протидії цьому явищу [10, 47].

У дослідженні класифікація форм примусової праці за сферами її застосування була первинною (початковою).

Дане дослідження сфокусоване на перших двох формах застосування примусової праці: праця працівників масових професій на відкритому (формальному і неформальному) ринку праці (з подальшим розділенням за сферами зайнятості) і некваліфікована примусова праця поза відкритим ринком праці (маргінальні випадки рабської праці). В рамках цієї класифікації вивчаються різні форми примусової праці залежно від використовуваних методів постановки людини в залежність, утримання її і примушення до праці, ступені залучення людини до примусової праці, наявності тих або інших елементів примусової праці.

Природно, що практика завжди багатша за теорію. Тому форми явища, виділені на основі емпіричних свідощів, погано укладаються в теоретичні схеми і важко піддаються зведенню в єдине поняття.

До того ж у даному випадку ми маємо справу з явищем високого ступеня латентності, з так званою «вислизаючою реальністю», форми якої постійно змінюються, прагнучи залишатися поза увагою контролюючих інстанцій [11, 23–31].

Тому в завдання нашого дослідження входило, з одного боку, задокументувати форми і прояв цієї постійно змінної різноманітності, а з іншого — виявити і описати, як всі ці елементи і форми використання примусової праці складаються в єдину систему, які механізми «працюють» у цій системі, відтворюючи і приховуючи відносини експлуатації, як вони вбудовані в діючі економічні структури і як з цими механізмами боротися.

### Література

1. Відомості Верховної Ради УРСР. — 1973. — № 45. — Ст. 401.
2. Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2002. — № 2.
3. Міжнародне законодавство про охорону праці. — 1997. — Т. 1.
4. Урядовий кур'єр. — 2000. — 4 листоп.
5. Глобальний доклад 1 (В), 2005: Глобальний альянс против принудительно труда и Provisional Record. № 12. 93-я сессия МКТ.
6. Тюрюкапова Е. Принудительный труд в современной России. Перегулируемая миграция и торговля людьми. — 2004.
7. Жернаков В. Реализация принципа свободы труда и запрета принудительного труда в законодательстве Украины // Трудовое право. — 2000. — № 10.
8. Галиева Р.Ф. Основополагающие принципы трудового законодательства// Юрист — 2003. — № 3.
9. Жернаков В. Свобода праці як принцип сучасного трудового права України // Право України. — 1999. — № 3.
10. Mishra L. A perspective plan to eliminate forced labour in India. ILO Working Paper. Geneva, 2001.
11. Смирнов О. В. Трудовое право: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 1998.

УДК 351.84:364.044.26-058.864(477)

*В. В. Андріїв*

### **ОСОБЛИВОСТІ ПРИЗНАЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ НА ДІТЕЙ-СИРИТ ТА ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ**

За останні роки наша держава все більше приділяє увагу соціальному захисту дітей, забезпечуючи їх різними видами соціальних виплат: допомогами, наданням пільг, компенсацій. На жаль, сьогодні в нашій країні є чимало дітей, кинутих напризволяще, тому особливої уваги та підтримки потребує така категорія дітей, як діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, адже вони ще не в змозі самостійно вирішувати свої матеріальні, психологічні, фізіологічні потреби.

Головний принцип надання соціальної допомоги таким дітям у розвинутих країнах — це сприйняття дитини як частини сім'ї, на відміну від практики в Україні, де її рідко розглядають у контексті сім'ї.

© В. В. Андріїв, 2008

За останній час наша держава, намагаючись зменшити кількість дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування в інтернатах, вводить альтернативні форми сімейного піклування, надаючи таким сім'ям нові види соціальних допомог.

Законом України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 року визначено, що дитина — це особа віком до 18 років (повноліття), якщо згідно з законом, застосовуваним до неї, вона не набуває прав повнолітньої раніше.

Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13 січня 2005 року подає такі визначення:

- дитина-сирота — дитина, в якій померли чи загинули батьки;
- діти, позбавлені батьківського піклування, — діти, які залишилися без піклування батьків у зв'язку з позбавленням їх батьківських прав, відібранням у батьків без позбавлення батьківських прав, визнанням батьків безвісно відсутніми або недієздатними, оголошенням їх померлими, відбуванням покарання в місцях позбавлення волі та перебуванням їх під вартою на час слідства, розшуком їх органами внутрішніх справ, пов'язаним з ухиленням від сплати аліментів та відсутністю відомостей про їх місцезнаходження, тривалою хворобою батьків, яка перешкоджає їм виконувати свої батьківські обов'язки, а також підкинуті діти, батьки яких невідомі, діти, від яких відмовилися батьки, та безпритульні діти;
- особи із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, — особи віком від 18 до 23 років, у яких у віці до 18 років померли або загинули батьки, та особи, які були віднесені до дітей, позбавлених батьківського піклування.

У широкому розумінні всі ці три категорії дітей не мають сім'ї або умови проживання в сім'ї не сприяють розвитку дитини в соціальному, інтелектуальному, фізичному плані. Чимало таких дітей продовжують виховуватися в інтернатах, де звичайно дитина не може отримати так потрібне їй родинне тепло, ласку і любов. А інтернатні заклади не можуть вирішити питання безпритульності та сирітства в Україні. Тому надання різних видів допомог опікунам чи піклувальникам, прийомним сім'ям, виховання дітей в будинках сімейного типу сприятиме розв'язанню цього кола проблем.

Вище зазначений Закон передбачає такі форми влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, як: усиновлення; встановлення опіки, піклування; передача до прийомної сім'ї, дитячих будинків сімейного типу, до закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Також Закон України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 року подає аналогічні визначення термінів «дитина-сирота» та «діти, позбавлені батьківського піклування».

Враховуючи положення Сімейного кодексу, усиновлені діти права на соціальну допомогу та матеріальне забезпечення не мають.

На дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням, Законом України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року (ст. ст. 16,

17, 18) та Порядком призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 року, передбачено призначення і виплата державної соціальної допомоги опікунам чи піклувальникам.

Встановлення опіки чи піклування — влаштування дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, в сім'ї громадян України, які перебувають, переважно, у сімейних, родинних відносинах з цими дітьми-сиротами або дітьми, позбавленими батьківського піклування, сприятиме їх вихованню, розвитку і захисту їх прав та інтересів.

Відповідно до статті 17 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» допомога на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням, призначається на підставі рішення про встановлення опіки чи піклування за умови, що середньомісячний розмір одержуваних на дитину аліментів, пенсії за попередні шість місяців не перевищує прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку.

Така допомога виплачується у розмірі, що дорівнює різниці між встановленим прожитковим мінімумом для дитини відповідного віку та середньомісячним розміром одержуваних на дитину аліментів і пенсії за попередні шість календарних місяців.

У разі коли для дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням, аліменти (за відсутності осіб, що за законом зобов'язані їх утримувати) та пенсія на дітей за попередні шість календарних місяців не нараховувалися, зазначена допомога призначається у розмірі прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку [4].

Така допомога не призначається у разі перебування дитини на повному державному утриманні.

Обов'язки з опіки та піклування опікунами та піклувальниками виконуються безоплатно [12].

Допомога на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням, призначається органом управління праці та соціального захисту населення з місяця, в якому була подана заява з усіма необхідними документами, на строк шість місяців. Допомога виплачується щомісячно до досягнення дитиною 18-річного віку включно.

На особливу увагу заслуговує постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках».

Цей Порядок визначає механізм призначення і виплати починаючи з 1 січня 2007 р. за рахунок коштів державного бюджету державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (далі — діти), грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» [5].



Тобто прийомні батьки беруть за плату дітей на власну житлову площу за наявності відповідних санітарно-гігієнічних та побутових умов.

Прийомна сім'я — сім'я або окрема особа, яка не перебуває у шлюбі, що добровільно за плату взяла на виховання та спільне проживання від одного до чотирьох дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [6].

Дитячий будинок сімейного типу — окрема сім'я, що створюється за бажанням подружжя або окремої особи, яка не перебуває у шлюбі, які беруть на виховання та спільне проживання не менш як 5 дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування [7]. Загальна кількість дітей, включаючи рідних, у такій сім'ї не може перевищувати десяти осіб.

Допомога призначається на кожну дитину-вихованця батькам-вихователям і прийомним батькам на кожну прийомну дитину.

Грошове забезпечення призначається кожному з батьків-вихователів і одному з прийомних батьків.

Призначення соціальної допомоги та грошового забезпечення здійснюється з моменту влаштування дитини у дитячий будинок сімейного типу або прийомну сім'ю включно до дня досягнення дитиною 18-річного віку, а у разі навчання за денною формою у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації та професійно-технічних навчальних закладах — до його закінчення, але не довше ніж до досягнення 23-річного віку.

Розмір соціальної допомоги становить два прожиткових мінімуми для дітей відповідного віку. А для осіб із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, віком від 18 до 23 років, які навчаються за денною формою у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації та професійно-технічних навчальних закладах, розмір соціальної допомоги становить два прожиткових мінімуми для працездатної особи.

У разі коли дитині виплачуються призначені в установленому порядку пенсія, аліменти, стипендія чи державна допомога, розмір соціальної допомоги визначається як різниця між двома прожитковими мінімумами для дитини відповідного віку та розміром зазначених виплат за попередній повний місяць на момент влаштування дитини у дитячий будинок сімейного типу або прийомну сім'ю.

Порівнявши умови призначення допомоги дітям у будинках сімейного типу, прийомних сім'ях та умови призначення допомоги на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням, законодавець по-різному підходить як до розміру допомоги, так і до строку виплати. В першому випадку максимальний розмір допомоги на дитину — один прожитковий мінімум і строк призначення до дня досягнення дитиною 18-річного віку, а в іншому — два прожиткових мінімуми і у разі навчання за денною формою у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації та професійно-технічних навчальних закладах — до його закінчення, але не довше ніж до досягнення 23-річного віку. Але ж і діти, які перебувають під опікою чи піклуванням, можуть навчатися, але підхід щодо призначення та виплати допомог різний, що, на погляд автора, звужує права дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням. Вважаємо, що потрібно продовжити строк виплати допомоги на дітей, які перебувають під опікою чи

піклуванням, у разі навчання їх за денною формою у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації та професійно-технічних навчальних закладах — до його закінчення, але не довше ніж до досягнення 23-річного віку.

4 квітня 2007 року Кабінет Міністрів України затвердив постанову «Про проведення експерименту з призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають під опікою (піклуванням) і проживають у сім'ях опікунів (піклувальників), за принципом “гроші ходять за дитиною”».

Цією постановою з 1 квітня по 31 грудня 2007 р. у Київській області проводиться експеримент з призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають під опікою (піклуванням) і проживають у сім'ях опікунів (піклувальників), за принципом «гроші ходять за дитиною».

Призначення соціальної допомоги здійснюється з місяця надходження заяви про її призначення до досягнення дитиною 18-річного віку, а у разі навчання за денною формою у загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації — до його закінчення, але не довше ніж до досягнення 23-річного віку [8].

Згідно з вищевказаною постановою розмір такої соціальної допомоги до досягнення дітьми 18-річного віку становить два прожиткових мінімуми для дітей відповідного віку, а для осіб віком від 18 до 23 років, що навчаються за денною формою у загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації, — два прожиткових мінімуми для працездатних осіб. Експеримент з призначення та виплати допомоги урівнює в правах дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (звичайно, на даний час лише в межах Київської області, де проводиться експеримент), але й даною постановою не передбачено виплати грошового забезпечення опікунам (піклувальникам), як одному з прийомних батьків.

Якщо дитині виплачуються призначені в установленому порядку пенсія, аліменти, стипендія, державна допомога, розмір соціальної допомоги визначається як різниця між двома прожитковими мінімумами для дитини відповідного віку та розміром призначених пенсії, аліментів, стипендії, державної допомоги за попередній повний місяць, що діють на день надходження заяви про призначення соціальної допомоги.

На погляд автора, мабуть краще було б з часом внести зміни до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» щодо розміру та строку виплати допомоги на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням, щоб зменшити кількість нормативно-правових актів або ці положення закріпити в одному нормативно-правовому акті, уникнувши дублювання (звичайно, при умові успішного проведення експерименту).

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання одноразової допомоги дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, після досягнення 18-річного віку» від 25 серпня 2005 року визначено механізм надання одноразової допомоги такій категорії дітей.

Виплачується ця допомога за рахунок коштів державного бюджету і здійснюється у готівковій (грошовій) формі районними (міськими) відділами (управліннями) освіти на підставі заяви та паспорта отримувача цієї допомоги (розмір одноразової допомоги щороку встановлюється Кабінетом Міністрів України і у 2007 році становить 795 грн на одну дитину).

Повідомлення із зазначенням строку, протягом якого можна отримати одноразову допомогу, та адреси районного (міського) відділу (управління) освіти надсилається дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, службами у справах неповнолітніх районних, районних у Києві та Севастополі державних адміністрацій, виконавчих комітетів міських, районних у містах рад [9].

У разі неотримання з будь-яких причин дитиною одноразової допомоги в установленний строк вона може бути виплачена протягом трьох років.

Призначення допомоги дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування регулює і постанова Кабінету Міністрів України «Про поліпшення виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей-сиріт і дітей, позбавлених піклування» від 5 квітня 1994 року.

Цією постановою:

– дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, особам з числа дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, учням та студентам, які в період навчання у віці від 18 до 23 років залишилися без батьків (у тому числі випускникам професійних навчально-виховних закладів і вищих навчальних закладів I–II рівнів акредитації), при вступі до професійних навчально-виховних закладів, вищих навчальних закладів усіх рівнів акредитації видається грошова допомога в розмірі не менш як 2,5 неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

Особам з числа дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, учням та студентам, які в період навчання у віці від 18 до 23 років залишилися без батьків, до завершення навчання виплачується щорічна допомога для придбання навчальної літератури «в розмірі трьох мінімальних ординарних (звичайних) академічних стипендій. Виплата зазначеної допомоги провадиться протягом 30 днів після початку навчального року за рахунок коштів, що передбачаються для навчальних закладів у відповідних бюджетах.

У разі коли такий учень або студент є прийомною дитиною чи дитиною-вихованцем дитячого будинку сімейного типу, він за вибором може бути зархований на повне державне утримання або йому продовжується виплата соціальної допомоги як дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування.

З вище наведеного пункту випливає, що «йому (тобто дитині-сироті) продовжується виплата соціальної допомоги ...», а п. 2 постанови КМУ від 31 січня 2007 р. № 81 передбачено виплату державної соціальної допомоги батькам-вихователям і прийомним батькам на кожну дитину. Тобто не зовсім зрозуміло, хто матиме право на отримання соціальної допомоги: чи дитина-сирота, чи батьки-вихователі або прийомні батьки. А особливо, це питання може виникнути, коли дитина-сирота, навчаючись, досягне 18-річного віку і забажає

використати ці кошти (частину їх) на свій розсуд. Це положення, на нашу думку, потребує уточнення чи більш чіткого викладення;

– учням професійних навчально-виховних закладів і студентам вищих навчальних закладів з числа дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, щорічно надається матеріальна допомога за рахунок стипендіального фонду, а також коштів, передбачених на утримання зазначених закладів, у розмірі не менш як 8 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

– дітям-сиротам і дітям, позбавлених батьківського піклування, що навчалися або виховувалися в навчально-виховних та вищих навчальних закладах і перебували на повному державному утриманні, при їх працевлаштуванні видається одноразова грошова допомога в розмірі двох прожиткових мінімумів;

– діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування, що перебувають під опікою, піклуванням, при працевлаштуванні після закінчення навчального закладу виплачується одноразова грошова допомога в розмірі двох прожиткових мінімумів [10].

Сімейний кодекс України також не містить обмежень щодо позбавлення статусу дитини-сироти при взятті нею шлюбу. Тобто ст. 36 цього кодексу і інші нормативно-правові акти не обмежують право на соціальний захист осіб із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Переглянувши правові аспекти призначення та виплати допомог дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, напрошується висновок, що наша держава в достатній мірі дбає про таких дітей. Але призначення і виплата перелічених допомог здійснюється різними нормативними актами, в різних розмірах залежно від форми влаштування дитини. Бажано, щоб законодавець згуртував питання виплати соціальної допомоги на дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, в одному чи двох нормативно-правових актах та чітко виписав деякі положення її призначення та виплати.

Звичайно, уже не відповідає сучасним реаліям отримання допомоги залежно від неоподаткованого мінімуму доходів громадян, адже його розмір декілька років не переглядався і сам розмір зазвичай у пересічного громадянина викликає здивування. Також недоліком є те, що для отримання допомоги потрібно звертатися до різних органів, які уповноважені державою їх призначати та виплачувати.

Переглянуті види допомог повинні перш за все сприяти всебічному розвитку і забезпеченню дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, та зменшенню кількості таких дітей в інтернатних установах.

### Література

1. Про охорону дитинства: Закон України від 26 квітня 2001 року.
2. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13 січня 2005 року.
3. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України від 21 листопада 1992 року.
4. Порядок призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 року.
5. Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-

- сирит та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках...: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року.
6. Про затвердження Положення про прийомну сім'ю: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2002 року.
  7. Про затвердження Положення про дитячий будинок сімейного типу: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2002 року.
  8. Про проведення експерименту з призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сирит та дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають під опікою (піклуванням) і проживають у сім'ях опікунів (піклувальників), за принципом «гроші ходять за дитиною»: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2007 року.
  9. Про затвердження Порядку надання одноразової допомоги дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, після досягнення 18-річного віку: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2005 року.
  10. Про поліпшення виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей-сирит і дітей, позбавлених піклування: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 1994 року.
  11. Сімейний кодекс України від 10.01.02 р. № 2947-III.
  12. Про затвердження Правил опіки та піклування: Наказ Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства освіти України, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства праці та соціальної політики України № 34/166/131/88 від 26 травня 1999 р.

УДК 349.3:364(477)

*В. М. Литвиненко*

### **ВИДОВИЙ ПОДІЛ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ У ЗАКОНОДАВСТВІ ТА ТЕОРІЇ**

З кожним роком різноманітність підстав для отримання соціальних послуг збільшується, зростає і кількість осіб, які потребують надання таких послуг. Закономірним є збільшення видів соціальних послуг, що зумовлює необхідність створити єдину їх систему.

Правові основи, принципи і порядок надання соціальних послуг закріплюються в Законі України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 року. Порядок надання окремих видів соціальних послуг закріплюється рядом інших нормативно-правових актів. У науковій літературі дослідження понятійного апарату, класифікації, порядку надання у сфері соціальних послуг проводили такі науковці, як Я. М. Фогель [1], М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова [2], К. Н. Гусов [3], Б. І. Сташків [4] та ін.

Метою даної статті є визначення критеріїв класифікації соціальних послуг, проведення поділу соціальних послуг та формування їх системи.

Як будь-яка наукова категорія, «соціальні послуги» можуть мати різні підстави для класифікації і відповідно бути різного виду.

На думку Я. М. Фогеля, наведені в спеціальній літературі різні групування послуг мають той недолік, що автори виходять тільки із зовнішніх ознак послуг і, звичайно, класифікують їх лише за найменуваннями [1, 45]. Дана позиція є зрозумілою, оскільки поділ соціальних послуг за критеріями, які б розкри-

ли, наприклад, призначення, мету, спрямування соціальних послуг, сприяв би більш досконалому сформуванню їх системи.

Однією із підстав для класифікації соціальних послуг він визначає форму їх надання, поділяючи на такі види: 1) послуги в натуральній формі; 2) послуги у формі особистого обслуговування [1, 46].

Наступною підставою Я. М. Фогель виділяє соціальну реабілітацію [1, 46]. На нашу думку, соціальну реабілітацію можна використати як напрям надання реабілітаційних послуг (послуги із соціальної реабілітації), які, в свою чергу, є видом соціальних послуг.

Залежно від форм реабілітації він виділяє відповідні їм групи послуг з матеріального забезпечення і соціально-побутової реабілітації, соціально-трудою чи професійної реабілітації, медичної реабілітації, соціально-культурного обслуговування. У кожній з названих груп соціальних послуг він виділяє послуги, надані в галузях загальної сфери обслуговування, але на умовах, установлених тільки для непрацездатних, і комплекс спеціальних послуг, призначених винятково для цієї категорії громадян. Так, наприклад, послуги, пов'язані з наданням матеріального забезпечення і соціально-побутової реабілітації, поділяються на:

1) комплекс спеціальних послуг (забезпечення пенсіями, обслуговування в стаціонарних установах соціального забезпечення, інші форми, в тому числі надомного обслуговування непрацездатних);

2) у загальній сфері обслуговування, наприклад, комунально-побутове обслуговування, пасажирський транспорт, торгівля, громадське харчування [1, 46, 47].

Дана класифікація є комплексною і може бути підставою для об'єднання соціальних послуг в єдину їх систему.

М. Л. Захаров, Е. Г. Тучкова поділяють соціальні послуги на такі види:

1) основні (соціальні послуги, які входять у федеральні і регіональні переліки безкоштовних або пільгових послуг);

2) додаткові, які не входять в зазначені переліки і здійснюються на умовах їх повної оплати [2, 506].

К. Н. Гусов у своєму підручнику «Право соціального забезпечення» для кожного виду соціального обслуговування [3, 256] наводить конкретний перелік послуг. Так, стаціонарне соціальне обслуговування, напівстаціонарне обслуговування, соціальна допомога вдома здійснюються шляхом надання фактично однакових послуг: матеріально-побутових послуг; послуг, пов'язаних з організацією харчування, побуту, дозвілля; послуг, пов'язаних з соціально-медичним та санітарно-гігієнічним обслуговуванням; послуг, пов'язаних з соціально-трудою реабілітацією; правових послуг, ритуальних послуг [3, 257–262]. Спеціальні установи для дітей надають такі соціальні послуги: забезпечують тимчасовим проживанням, надають комплексну медико-соціальну допомогу, виявляють та аналізують причини, які обумовили соціальну дезадаптацію неповнолітніх, розробляють і реалізують програми соціальної реабілітації неповнолітніх [3, 264].

Б. І. Сташків у своїй роботі «Право соціального обслуговування» всі послуги поділив на такі види: 1) соціальні послуги, що надаються фізичним особам органами Міністерства охорони здоров'я України; 2) соціальні послуги, що надаються дітям органами Міністерства освіти і науки України; 3) соціальні послуги, що надаються органами Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту; 4) соціальні послуги, що надаються окремим категоріям осіб; 5) соціальні послуги, що надаються особам у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; 6) соціальні послуги, що надаються потерпілим від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання; 7) соціальні послуги, що надаються безробітним. Зазначені групи соціальних послуг у свою чергу включають види послуг, характерні для кожної із груп [4]. Практично за допомогою такого поділу можна наблизитися до формування всієї системи соціальних послуг, оскільки даний поділ є розгалуженим і охоплює велику кількість різних видів соціальних послуг.

Варто звернути увагу на зарубіжний досвід. Наприклад, у Німеччині розрізняють три основні групи соціальних послуг.

Перша група включає соціальні послуги, які надаються особам у складних соціальних обставинах.

Друга основна група включає соціальні послуги для дітей та молоді, які поділяються на три види:

- 1) освітні послуги;
- 2) соціальна робота з дітьми та молоддю з соціальними відхиленнями чи іншим негативним досвідом;
- 3) захисні заходи для дітей та молоді, що належать до категорії «ризик».

Третя основна група включає соціальні послуги, які надаються у будинках сестринського типу, вдома [5, 10].

В Угорщині соціальні послуги поділяються на дві основні групи:

А. Соціальні послуги базового соціального забезпечення, які включають: 1) нагляд за дітьми, їх освіту та харчування; 2) забезпечення харчуванням осіб старшого віку та хворих; 3) догляд вдома за особами похилого віку, інвалідами та хворими; 4) сімейний догляд.

Б. Соціальні послуги «спеціалізованого соціального забезпечення»: 1) денна медична допомога вдома; 2) клуби для осіб похилого віку; 3) медичні установи для інвалідів; 4) установи короткотермінового перебування для дітей, осіб похилого віку, інвалідів та бездомних; 5) установи довготермінового перебування для дітей, осіб похилого віку, інвалідів та установи для осіб з розумовими проблемами [5, 15].

У Болгарії соціальні послуги поділяються на такі групи: соціальні послуги у рамках громади та соціальні послуги у рамках спеціалізованих установ.

До системи соціальних послуг у рамках громади належать: особистий асистент; соціальний асистент; асистент на дому; соціальний патронаж вдома; денні медичні центри; центри соціальної реабілітації та інтеграції; центри тимчасового утримання; батьківський догляд; кризові центри; центри утримання сімейного типу; притулки; державні їдальні.

До системи соціальних послуг у рамках спеціалізованих установ належать дитячі будинки; будинки для людей похилого віку з вадами; соціальні освітньо-навчальні установи; будинки для людей похилого віку; будинки тимчасового утримання [5, 16].

В Україні види соціальних послуг на законодавчому рівні закріплені в Законі України «Про соціальні послуги». Так, ст. 5 даного Закону передбачає такі види соціальних послуг: соціально-побутові, психологічні, соціально-педагогічні, соціально-медичні, соціально-економічні, юридичні, з працевлаштування, з професійної реабілітації осіб з обмеженими фізичними даними, інформаційні та інші [6]. Підставою для даного поділу є зміст наданих послуг. На нашу думку, законодавцю не слід виокремлювати послуги з професійної реабілітації, а потрібно закріпити реабілітаційні послуги як більш комплексне поняття, яке включає не тільки послуги з професійної реабілітації, а й інші види послуг з реабілітації.

Крім даного поділу соціальних послуг, можна запропонувати й інші класифікації соціальних послуг.

Так, усі послуги можна класифікувати залежно від вікового критерію на:

- 1) послуги дітям, тобто особам, які не досягли віку 18 років;
- 2) послуги дорослим, тобто особам, які досягли повноліття.

За місцем надання соціальні послуги можна поділити на:

- 1) послуги, які надаються в соціальних установах;
- 2) послуги, які надаються вдома, наприклад послуги, які надаються відділеннями соціальної допомоги вдома.

У свою чергу послуги, які надаються в соціальних установах, можна поділити на:

- 1) соціальні послуги, які надаються стаціонарними установами, наприклад будинками-інтернатами;
- 2) соціальні послуги, які надаються у напівстаціонарних установах, наприклад у будинку нічного перебування.

За суб'єктом надання соціальні послуги поділяються на:

1. Послуги, що надаються державними установами, які залежно від підвідомчості поділяються на такі види: а) соціальні послуги, що надаються фізичним особам органами Міністерства охорони здоров'я України; б) соціальні послуги, що надаються дітям органами Міністерства освіти і науки України; в) соціальні послуги, що надаються органами Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту; г) соціальні послуги, які надаються органами Міністерства праці та соціальної політики України.

2. Послуги, що надаються недержавними суб'єктами, які, у свою чергу, поділяються на: а) послуги благодійних організацій; б) послуги громадських організацій.

За суб'єктом отримання соціальні послуги можна поділити на: 1) соціальні послуги, що надаються будь-якій фізичній особі; 2) соціальні послуги, що надаються окремим категоріям осіб.

Залежно від оплатності надання соціальних послуг останні можна поділити на: платні й безоплатні.



Залежно від тривалості надання соціальні послуги можна поділити на тимчасові та постійні.

Залежно від того, які потреби задовольняються при наданні соціальних послуг, їх можна поділити на:

1) соціальні послуги, які задовольняють загальні потреби (це фактично весь комплекс соціально-побутових послуг, соціально-економічних послуг і деякі інші);

2) соціальні послуги, які задовольняють особливі потреби (це, наприклад, весь спектр реабілітаційних соціальних послуг).

Залежно від джерел фінансування соціальні послуги можна поділити на:

1) страхові (ті, які надаються за рахунок коштів фондів страхування);

2) державні (ті, які надаються за рахунок державного та місцевих бюджетів);

3) за рахунок коштів отримувачів;

4) за рахунок благодійних організацій.

Страхові соціальні послуги, в свою чергу, можна поділити на:

1) соціальні послуги, які надаються на випадок безробіття;

2) соціальні послуги, які надаються у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, народженням та похованням;

3) соціальні послуги, які надаються у зв'язку з нещасним випадком на виробництві та професійним захворюванням;

4) соціальні послуги, які надаються у сфері медицині.

На основі проведеного аналізу можна зробити такі висновки:

1) критерії класифікації соціальних послуг різноманітні. До них належать такі: вік, зміст послуги, суб'єкт отримання, місце надання, суб'єкт надання, підвідомчість суб'єкта надання соціальних послуг, оплатність, тривалість, потреби, які задовольняються, джерело фінансування, страховий ризик;

2) види, які впливають через проведену класифікацію, утворюють розгалужену систему соціальних послуг. За основу побудови такої системи можуть бути взяті такі критерії, як джерело фінансування та суб'єкт надання.

### Література

1. Фогель Я. М. Социальное обслуживание инвалидов. — М.: Юрид. лит., 1986. — 176 с.
2. Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России: Учебник. — М.: БЕК, 2001. — 576 с.
3. Право социального обеспечения: Учебник / Под ред. К. П. Гусова. — М.: ПБОЮЛ Грачев С. М., 2001. — 328 с.
4. Сташків Б. І. Право соціального обслуговування: Павч. посіб. — К.: Знання, 2007. — 567 с.
5. Соціальні послуги: як побудувати українську модель на європейських підходах. — К., 2006.
6. Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 45. — Ст. 358.

### ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ЛЮДИНИ НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ З ОГЛЯДУ ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Конституція сучасної України закріпила принципово нові основи здійснення державної політики, визначальним стрижнем яких є визнання та реалізація прав і свобод людини. Формування цивілізованого суспільства, в якому людина визнається найвищою соціальною цінністю, потребує не лише проголошення каталогу прав, але й наявності дійового, ефективного соціально-юридичного механізму здійснення прав та свобод, що містить у собі гарантії їх забезпечення та захисту [1, 23].

Окреме місце в системі конституційних прав людини займає право людини на соціальний захист. У сучасному українському суспільстві соціальні права володіють підвищеною цінністю порівняно з іншими правами. Людей більше хвилюють питання заробітної плати, пенсій, допомог, пільг та компенсацій, житла і значно менше політичні та громадянські права. Тому проблема забезпечення соціальних прав, а зокрема права на соціальний захист, постійно знаходиться в центрі уваги юридичної науки.

Безспірно, що право на соціальний захист має економічне навантаження, його реалізація залежить від фінансової спроможності суб'єктів соціальної сфери, від дій зобов'язаного суб'єкта. В зв'язку з цим до цього часу тривають дискусії з приводу визнання права на соціальний захист як суб'єктивного права людини та доцільності його закріплення у конституціях. З цього приводу в науці склалися дві принципово різні точки зору. Перша — заперечує соціальні права як суб'єктивні права людини і визначає їх як обов'язки держави, які вона виконує залежно від економічного рівня [2; 3]. Друга є абсолютно протилежною і наділяє соціальні права усіма ознаками суб'єктивних прав, а саме: свобода поведінки в межах, установлених нормою права; можливість для особи користуватись певним соціальним благом; повноваження здійснювати певні дії і вимагати відповідних дій від інших осіб; можливість звернутися до суду для захисту порушеного права [4; 5; 6].

Якщо припустити неправомірність віднесення права на соціальний захист до суб'єктивних прав, то виключається можливість його судового захисту. Однак судовий захист сьогодні є одним із способів забезпечення соціальних прав громадян. Практика судового захисту соціальних прав існує на міжнародному рівні, зокрема в діяльності Європейського суду, у зарубіжних країнах, а в останні роки все більше застосовується і у вітчизняній правозахисній діяльності. Підтвердженням цього може стати, зокрема, проведення аналізу роботи Конституційного Суду України з питань соціального захисту громадян. Це дозволить оцінити сучасний стан конституційного забезпечення соціальних прав в Україні, а також довести одну з підстав обґрунтування правової позиції про правову природу права на соціальний захист як суб'єктивного права людини.

Забезпечення прав людини пов'язано із такими їх юридичними властивостями як зміст та обсяг. Так, конституційною гарантією забезпечення здійснення права на соціальний захист є положення ст. 22 Конституції України, що закріплює принцип недопустимості звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод людини при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів. У цьому приписі Конституція торкається важливої і складної проблеми обмеження прав і свобод людини. Звуження змісту права людини на соціальний захист означає зменшення змістовних характеристик цього права. Звуження обсягу права людини на соціальний захист виявляється у зменшенні розмірів соціальних виплат, обсягу соціальних послуг, тобто звуження кількісної сторони права.

Дотримання принципу недоторканості, непорушності та невідчужуваності прав і свобод людини, проголошеного Конституцією України, стало підставою для прийняття ряду рішень Конституційним Судом України з питань конституційності положень окремих нормативних актів України. Зокрема, розгляду у Конституційному Суді України щодо відповідності Конституції України піддавались ст. ст. 58, 60 Закону України «Про державний бюджет на 2001 рік» з питань зупинення дії приписів законодавчих актів у частині надання пільг, компенсацій та гарантій, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів. Рішенням Конституційного Суду було визнано неконституційними такі положення, оскільки це призвело до звуження змісту та обсягу права на соціальний захист громадян (ст. 46), а також права на достатній життєвий рівень (ст. 48) [7]. Визнані неконституційними також положення ч. 3, 4 ст. 59 Закону України «Про державний бюджет та 2003 рік» в частині, за якою пільги, компенсації та гарантії, на які згідно із законами України мають право окремі працівники (військовослужбовці, військових формувань, правоохоронних органів), фактично скасовувались. У 2004 році Конституційним Судом України було визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» про розміри одноразової допомоги, про обмеження обсягу пільг, компенсацій [8].

Наведені приклади стосуються питань забезпечення повноти права людини у сфері соціального захисту щодо надання соціальних пільг. Пільги як вид соціального захисту уже за своїм змістом порушують принцип рівності прав людини, і одним із напрямків реформування системи соціального захисту у напрямку забезпечення рівності усіх громадян видається часткове скасування соціальних пільг. Однак слід відзначити, що «норми одного дня», якими є окремі положення законів України про державний бюджет на відповідний рік, не дозволяють правомірно та справедливо вирішити проблему соціальних пільг як виду соціального захисту населення. Зупинення дії законів має здійснюватися відповідно до вимог Конституції України. Таким чином, визнання Конституційним Судом України таких норм неконституційними є теоретично обґрунтованим.

Інший приклад конституційного судочинства у питанні неконституційності окремих положень законодавства про соціальний захист втілено у рішенні

Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року. Відповідно до цього рішення неконституційними були визнані окремі пункти «Прикінцевих положень» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Зокрема, втратили чинність як такі, що визнані неконституційними, положення абз. 3, 4 п. 13, якими встановлено відповідно обмеження величини заробітної плати, з розрахунку якої визначається розмір пенсії, та обмежено розмір пенсії, що не повинна перевищувати 90% максимальної величини фактичних витрат на оплату праці найманих працівників. Аналогічні за змістом, були визнані неконституційними положення ч. 4, 5 ст. 43 Закону України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб» [9].

Бюджет 2007 року не обійшовся без фінансових обмежень соціальної сфери. Це стало підставою для розгляду чергової справи Конституційним Судом України про неконституційність положень Закону України «Про державний бюджет на 2007 рік». На підтвердження неконституційності положень Закону суб'єкт права на конституційне подання наводить правові позиції Конституційного Суду України, викладені в його рішеннях від 6 липня 1999 року (справа щодо права на пільги), від 20 березня 2002 року (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій), від 17 березня 2004 року (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів), від 1 грудня 2004 року (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій) [10]. Оцінка цих рішень, а також глибокий аналіз змісту принципів правової, демократичної та соціальної держави, закріплених у Конституції України, створили теоретичну та конституційно обгрунтовану основу для визнання ряду положень Закону України «Про державний бюджет на 2007 рік» неконституційними.

Таким чином, аналіз законодавчої діяльності Верховної Ради України свідчить про те, що при прийнятті законів про Державний бюджет України систематично зупиняється дія інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, які є складовою конституційного права громадян на соціальний захист. Систематичність такого явища фактично скасовує ряд соціальних пільг та гарантій, перешкоджає дії механізму реалізації соціальних прав людини, що призводить до обмеження права на соціальний захист. Отже Конституційний суд України шляхом визнання неконституційними такі положення законів виступає одним із гарантів забезпечення права людини на соціальний захист.

### Література

1. Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). — Х.: Право, 1997.
2. Ледах И. А. Социальное государство и права человека // Социальное государство и защита прав человека / Под ред. Е. А. Лукашевой; Ип-т государства и права РАИ. — М., 1994. — С. 22–33.
3. Харламова П. Конституционный статус социально-экономических прав // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. — 2000. — № 1. — С. 21–25.

4. Глуценко П. П. Социально-правовая защита конституционных прав и свобод граждан (теория и практика). — С.Пб., 1998. — 195 с.
5. Рабінович П. Проблеми трансформації методології вітчизняного правознавства: досягнення, втрати, перспективи // Вісник Академії правових наук України. — 2004. — № 4. — С. 11–13.
6. Колошкін Е. И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1999. — 381 с.
7. Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 № 5-рп/2002 у справі за конституційними поданнями 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 58, 60 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 2, 3, 4, 5, 8, 9 частини першої статті 58 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» і підпункту 1 пункту 1 Закону України «Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів» (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) // Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 2. — С. 10.
8. Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004 у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 44, 47, 78, 80 Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» та конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 78 Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій) // Офіційний вісник України. — 2004. — № 50. — С. 75.
9. Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року у справі за конституційним поданням Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 5. — С. 41–53.
10. Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) // Офіційний вісник України. — 2007. — № 52. — С. 138.

УДК 349.2(477)

*Ю. В. Черткова*

### **ДЕЯКІ ШЛЯХИ ПОСИЛЕННЯ ПРИВАТНОЇ ТЕНДЕНЦІЇ В РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ**

У період незалежності України та становлення ринкової економіки триває безперервний процес реформування трудового права. Але цей процес є непослідовним. Головна причина цього, як видається, полягає у невизначеності шляхів і меж посилення приватної тенденції в розвитку трудового права. Така ситуація склалася в результаті того, що після 1917 року вітчизняне право було змушене перейти на позиції заперечення приватноправових засад, перебуваючи в умовах панування відомої ленінської настанови про те, що «ми нічого «приватного» не визнаємо, для нас усе у галузі господарства є публічно-правове, а не приватне» [1, 318]. В юридичній літературі того періоду завжди намагалися підкреслити особливості права СРСР як права нового «соціалістичного типу»

на противагу типу буржуазному (В. Марков, А. Г. Гойхбарг, Е. Б. Пашуканіс та інші) [2, 87–102]. Для ринкової економіки ця ідея є цілком чужою. З огляду на це проблема шляхів посилення приватної тенденції в розвитку трудового права України має бути визнана актуальною.

Але наукові дослідження даної проблеми не здійснювались, хоч вона зачіпалась майже в усіх наукових працях, присвячених як загальним проблемам трудового права, так і окремим інститутам трудового права.

Слід погодитись з думкою вітчизняних і закордонних науковців, які підкреслюють наявність особливої — захисної функції даної галузі, оскільки розвиток трудового права втілював в собі принципову ідею про те, що вся історія трудового права — це, по суті, історія соціального законодавства [3, 6].

Трудове право поряд з виконанням традиційних для права функцій має на меті охорону праці в самому широкому розумінні цього слова — захист життя, здоров'я, гідності працюючої людини. Ця соціальна, якщо завгодно — моральна, складова даної галузі права визначала й продовжує визначати особливості правового впливу на відповідні суспільні відносини [4, 139–145]. Очевидно, що так буде і надалі. Але ж це не може означати, що в розвитку трудового права існує тільки одна тенденція до посилення захисту працівників всіма засобами цієї галузі права, а приватна тенденція спрямована лише на доповнення державно-правових заходів захисту працівників приватними заходами, які здійснюють роботодавці добровільно чи під тиском найманих працівників та їх представників.

Приватна тенденція в розвитку трудового права існує. Необхідність в ній обумовлена об'єктивно. Небажання визнати цю тенденцію та втілити в законодавство веде до того, що ведуться пошуки альтернативного вирішення тих проблем, які могли б бути вирішені засобами трудового права.

Альтернативним є вирішення відповідних проблем засобами суміжних галузей права. Наука готує для цього теоретичні передумови. М. Й. Брагіньський і В. В. Вітряньський відзначають, що возз'єднання в майбутньому трудового договору із цивільним, як і в цілому трудового права із цивільним правом, стало б одним з найважливіших кроків на шляху формування справді приватного права. З погляду авторів, це, зокрема, дозволило б, не зачіпаючи існуючого набору норм трудового права, додати до гарантій, створених у трудовому праві, деякі з тих, які існують у праві цивільному. На підтвердження наводиться такий приклад: прирівнювання заборгованості із заробітної плати до звичайного цивільно-правового боргу відкрило б можливість використовувати норми Цивільного кодексу про відшкодування збитків, а також зафіксоване в цивільному законодавстві спеціальне положення про відповідальність за грошовими зобов'язаннями — до випадків, що одержали поширення [5, 24], невиконання заробітної плати.

Законодавець такі альтернативи перетворює в життя, наприклад, дозволяючи використання договору підряду на виконання робіт замість трудового договору. Ця традиційна форма цивільно-правового тиску на сферу використання найманої праці заповнюється новими. У літературі зазначається, що такий

договір підяду дозволяє оперативно формувати тимчасові творчі колективи для виконання конкретних робіт і уникнути обмежень, пов'язаних із сумісництвом. Він розширює можливості підприємств у виконанні науково-технічних, впроваджувальних і будь-яких інших робіт. Творчі колективи юридично повністю самостійні, вони не входять у структуру підприємства, і їхні взаємини між собою та із замовниками регулюються цивільним законодавством [6].

Однак зовсім не можна погодитися з думкою про те, що в перспективі кількість штатних працівників, що укладають із роботодавцем трудові договори на невизначений строк, має бути зведена до раціонального мінімуму.

Інший напрямок цивілістичного наступу на сферу трудового права — це включення до Цивільного кодексу України спеціальної глави, що присвячена управлінню майном (ст. ст. 1029–1045). Оскільки предметом договору управління майном можуть бути цілісні майнові комплекси підприємств, директора підприємства уже не обов'язково треба приймати на роботу за трудовим договором. Управління підприємством може бути доручене управителю, що є суб'єктом підприємницької діяльності. А відносини між управителем та установами управління є цивільно-правовими.

Третій напрямок — це запровадження у трудові правовідносини елементів цивільно-правової відповідальності. Мова йде про ч. 4 ст. 92 Цивільного кодексу, яка передбачає, що у випадку, коли члени органу юридичної особи та інші особи, які відповідно до закону чи установчих документів виступають від імені юридичної особи, порушують свої обов'язки щодо представництва, вони несуть солідарну відповідальність за збитки, завдані ними юридичній особі.

Якщо наука трудового права і надалі буде уперто наполягати на суто соціальному призначенні трудового права, то цивілістичний натиск приведе як до нових напрямків використання праці в цивільно-правових формах, так і до подальшого поширення застосування уже існуючих цивільно-правових договорів.

У зв'язку з цим слід звернути увагу на думку, яка багато разів висловлювалась на з'їзді спеціалістів з трудового права в польському місті Лодзі влітку 2003 року. Це думка про необхідність шукати резерви для розширення меж свободи трудового договору у приписах трудового права, що постійно змінюються. Тобто мова йде про необхідність лібералізації трудових відносин [7, 381]. І ця проблема вже виходить за рамки суцільно наукової. В 2006 році провідні економісти й представники бізнесу Польщі зажадали від уряду своєї країни використати сприятливу економічну ситуацію для проведення стратегічних реформ. Причому мова йшла не тільки про підвищення контролю державних видатків і спрощенню податкової системи, польська федерація роботодавців зробила акцент на лібералізації трудового права [8, 7].

Магістральним напрямом приватної тенденції в розвитку трудового права є диференціація правового регулювання трудових відносин за критерієм ступеня фактичного досягнення мети забезпечення інтересів найманих робітників. Цей ступінь є різним. З'явилася нова соціальна верства найманих робітників, доходи яких перевищують доходи не дуже успішних підприємців. Чинне за-

конодавство про працю і проект Трудового кодексу України цю обставину ігнорує.

Одним із видів диференціації правового регулювання трудових відносин слід визнати надання сторонам трудового договору різного ступеня волі за своїм розсудом визначати умови трудового договору. Доцільно було б установити, що при рівні заробітної плати, яка перевищує, наприклад, в десять чи більше разів мінімальну заробітну плату, договорами про працю становище працівників у порівнянні із законодавством може погіршуватися, крім питань пов'язаних з охороною праці, захистом честі та гідності працівників. Тоді не буде однакового регулювання трудових відносин працівників, що одержують мінімальну заробітну плату, з одного боку, і працівників, що одержують заробітну плату, яка у сто разів перевищує мінімальну.

На думку Ю. П. Орловського, одним з основних інститутів законодавства про працю є трудовий договір, за допомогою якого громадяни реалізують свою здатність до праці, визначають основні й додаткові умови праці, а також припиняють трудові відносини. Трудовий договір є тим правовим засобом, що дає можливість найбільшою мірою врахувати інтереси працівника й роботодавця. Це стає особливо помітним в умовах ринкових відносин. Тому, — відзначає Ю. П. Орловський, — не випадково перехід до ринкової економіки викликав значні зміни в законодавстві про трудовий договір [9, 3].

Об'єктивні зміни у функціях і характері праці привертають до оформлення трудових угод не на колективній основі, а з кожним працівником окремо. Те, що індивідуально-договірне регулювання дозволяє більш чітко встановити умови праці й оплати конкретного працівника, звільнені від стримуючого впливу колективних угод, безперечно визнається, але багато вчених указують, що це призведе до втрати в більшості випадків працівниками багатьох соціальних гарантій [4].

Але, якщо працівник має бути суб'єктом, а не лише об'єктом охорони з боку трудового права, він повинен бути її співавтором. А отже, він повинен мати більшу свободу та більший вплив на визначення взаємних відносин із роботодавцем. Тому до Кодексу законів про працю доцільно було б включити окрему главу, що присвячена трудовому договору, який розумівся би не як трудові правовідносини, а як регулятор трудових відносин. Сьогодні ж законодавство про працю трудовий договір тісно пов'язує з початком роботи працівника відповідно до трудового договору. Якщо укласти трудовий договір, яким передбачити, що працівник має почати роботу через деякий час, то чинне законодавство не дає відповіді на питання про те, чи підлягає такий договір виконанню та якими є наслідки його невиконання. Уже це свідчить, що під розмови про поширення дії трудового договору продовжується стара радянська практика, коли трудовий договір мав суто формальне значення. Навіть його роль як юридичного факту була пониженою, бо вирішальне значення мав (та і зараз має) фактичний допуск до роботи.

Але трудове право повинне реагувати на вимоги суспільних відносин, і для збереження необхідного балансу потрібно повною мірою переглянути ситуа-



цію, у якій виявилися роботодавці. Йдеться про те, що в трудовому законодавстві присутні норми, які, обмежуючи роботодавця, істотно не служать поліпшенню становища працівників.

Ось один із прикладів. У Кодексі законів про працю України гл. 14 відведена пільгам, що надаються працівникам, що суміщують роботу з навчанням. Ці гарантії навряд чи можна визнати пов'язаними із трудовою діяльністю. Проте Кодекс передбачає надання за рахунок роботодавця оплачуваної навчальної відпустки, вільних від роботи днів, оплату проїзду до місця знаходження навчального закладу тощо. При цьому не враховується, які складності це створює для роботодавців.

Турбота про освіту працівників більшою мірою є завданням загальнодержавного значення. Право на освіту встановлюється Конституцією, і забезпечуватися це конституційне право повинне перш за все зусиллями держави. Роботодавці мають перейматися цією проблемою в міру їх власного інтересу. А тим часом лівова частина соціального навантаження щодо підтримки осіб, що поєднують роботу з навчанням, лягає на плечі роботодавців, переважно без якої-небудь вигоди для останніх. Не можна не відзначити, що далеко не завжди працівник навчається для підвищення кваліфікації за професією, за якою він працює. Частіше шляхом навчання без відриву від роботи працівники опановують нові професії, щоб перейти в подальшому на роботу за цією професією до іншого роботодавця. Для вирішення цієї проблеми навіть не обов'язково збільшувати дотації з боку держави, справедливим у цьому випадку було б передбачити, що гарантії щодо оплати проїзду, збереження заробітку залежать від волі роботодавця.

Звичайно, що ціннісні пріоритети, змістовне наповнення трудових прав людини, які усе більше переміщуються зі сфери економічної й фізичної безпеки у сферу «якості трудового життя», потребують, насамперед, більшого відображення в українському трудовому законодавстві змісту права на працю на основі міжнародно-правових стандартів, що означає, зокрема, необхідність подальшого поглиблення змісту таких прав, як право на професійне навчання, підвищення кваліфікації, право на захист персональних даних, інформаційних трудових прав. Але трудове право має зберегти іншу, але також важливу тенденцію, яка має забезпечити справедливе ставлення до роботодавців. Тому треба також звернути увагу на проблеми, пов'язані з існуванням ст. 119 Кодексу законів про працю, яка забезпечує збереження місця роботи і середнього заробітку працівникам, які виконують державні або громадські обов'язки у робочий час. Перелік таких обов'язків може бути дуже великим, а всі негативні наслідки відсутності працівника на робочому місці лягають на плечі роботодавця.

Ще одним чинником, який посилює приватноправову тенденцію, стає демократизація трудового законодавства. Це стосується механізму встановлення, зміни й припинення трудових відносин, вирішення індивідуальних і колективних трудових спорів тощо. Ця тенденція проявилася вже в першому Кодексі законів про працю 1918 року, а в радянський час значно розвинулась. Нині про неї свідчать практично повна відмова від відомчого розгляду індивідуальних

трудовах спорів, закріплення права на страйк і регламентацію порядку проведення страйків, зростання ролі договірного регулювання праці й інші явища (збільшення основних і додаткових відпусток і ін.).

Викладене дає підстави для висновку про те, що розвиток приватної тенденції в трудовому праві є об'єктивним явищем. Інша справа, що визнання такої тенденції не повинне доводитись до абсурду. А такі прояви в законодавстві про працю є уже сьогодні (йдеться про надання вищим посадовцям права на захист від незаконного звільнення з роботи). Щоб забезпечити доцільне правове врегулювання трудових відносин у зв'язку з розвитком приватної тенденції у трудовому праві, необхідні подальші дослідження всього спектра приватної і публічної тенденції в розвитку трудового права.

#### Література

1. Лешин В. И. К вопросу о диалектике // Лешин В. И. ПСС. — М., 1979. — Т. 29.
2. Ковязин В. В. О системе частного права // Труды юридического факультета Северо-Кавказского государственного технического университета. — Ставрополь, 2004. — Вып. 4.
3. Трудове право України: Павч. посіб. / За ред. П. Д. Пилипенка — К.: Ін Юре, 2003.
4. Нуртдинова А. Ф. Трудовое право: некоторые аспекты развития в современном обществе // Журнал российского права. — 2003. — № 11.
5. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Кн. 1. Общие положения. — М.: Статут, 1997.
6. Трудовой контракт и обязанности персонала: [Электронный ресурс] // Управление персоналом: Учеб. для аспирантов. — 2007. — 4 апр. — <http://vuzlib.net/2043>.
7. Wagner B. O swobodzie umowy o prace raz jeszcze: Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga jubileuszowa profesora Tadeusza Zielińskiego. — Warszawa, 2002.
8. Феттер Р. Польский бизнес потребовал перемел // Дело. — 2006. — 22 мая.
9. Орловский Б. Ю. Комментарий законодательства о трудовом договоре. — М.: Юрид. лит., 1994.

УДК 349.2:331.312.4(477)

Б. А. Римар

#### ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГНУЧКОГО РЕЖИМУ РОБОЧОГО ЧАСУ

З середини 70-х рр. минулого століття у розвинутих країнах масове поширення отримали нестандартні форми зайнятості, що характеризуються відсутністю або зміною класичних ознак трудових відносин на підставі безстрокового трудового договору на повний робочий день з постійною заробітною платою. В умовах досить низького рівня економічного зростання, що є характерним для більшості країн, відбуваються глибокі зміни у структурі зайнятості. Роботодавці, розуміючи, що в період економічної кризи необхідно створювати нову систему трудових відносин, яка б була більш вільною від жорсткого законодавчого регулювання, знаходять нові шляхи організації трудових ресурсів та розподілу робочого часу, прагнуть до децентралізації виробничого процесу. За

© Б. А. Римар, 2008

таких обставин модель традиційної зайнятості вже не відповідає новим соціально-економічним умовам.

Відзначається зростаюче значення регламентації режимів праці, гнучкого розподілу робочого часу протягом облікового періоду (місяця, кварталу, року), поширення підсумованого обліку робочого часу. Усе це розглядається як на-суцшна необхідність у зв'язку з повсюдним скороченням тривалості робочого часу.

Поступово змінюється й становище працівника. Відмічається прагнення до індивідуалізації та незалежності, різноманітність чекань від виконуваної роботи. Працівник нового типу є більш кваліфікованим, професійно підготованим, він здатний самостійно відстоювати свої інтереси, відкрито та успішно вести переговори напряму з роботодавцем щодо встановлення найбільш сприятливих та вигідних для себе умов зайнятості [1, 104–121].

Фахівці відзначають тенденцію до індивідуалізації режимів роботи як одну з характерних ознак постіндустріального суспільства. З часом, як вважають багато фахівців, сформується цілковито нова модель режиму праці — «індивідуальний робочий час», що буде враховувати як потреби виробництва, так і специфічні особисті потреби та побажання кожного працівника. Його індивідуальне навантаження (протягом дня, тижня, місяця, кварталу, року, усієї трудової діяльності) буде визначатися залежно від специфіки особистості (біологічних особливостей, генетичного коду, статі, віку, сімейного становища, психіки, особистих нахилів, астрологічного календаря, життєвого ритму) [2, 83]. Посилення гнучкості у регулюванні режимів робочого часу покликано також врахувати економічне становище та ситуацію на ринку праці, що постійно змінюються. Працівник змушений бути більш «гнучким», враховуючи зменшення попиту на робочу силу на ринку праці та бажаючи підвищити свою придатність до найму (employability) [3, 219].

Вже кілька десятиріч на Заході продовжуються експерименти щодо розроблення та впровадження нових режимів праці. Деякі варіанти супроводжуються серйозними змінами традиційного порядку роботи (змінний або гнучкий графік роботи); інші передбачають більш чи менш значне коректування тих або інших елементів режиму денного або тижневого робочого часу («стиснутий робочий тиждень», багатоступеневий порядок початку та закінчення робочого дня, «стислий робочий день», тобто робота з максимально недовгою перервою для відпочинку та харчування). Найбільш поширеними у США є «стиснутий робочий тиждень», а в європейських країнах — змінний (гнучкий) графік роботи.

Метою даної статті є дослідження гнучкого режиму робочого часу як різновиду спеціальних режимів праці.

У чинному КЗпП України відсутні норми про гнучкий режим робочого часу. Тривалий час в Україні діяли Положення про порядок і умови застосування змінного (гнучкого) графіка роботи для жінок, які мають дітей, затверджене постановою Держкомпраці та Секретаріату ВЦРПС від 6 червня 1984 р. [4], і Рекомендації із застосування режимів гнучкого робочого часу на підприємствах, в установах і організаціях галузей народного господарства, затверджені

постановою Держкомпраці СРСР та Секретаріату ВЦРПС від 30 травня 1985 р. № 162/12-85 [5]. Останній нормативно-правовий акт, прийнятий за радянських часів, вже не відповідав потребам сучасного виробничого процесу, новим соціально-економічним умовам, у зв'язку з чим наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 4 жовтня 2006 р. № 359 були затверджені Методичні рекомендації щодо встановлення гнучкого режиму робочого часу [6]. Що стосується Положення про порядок і умови застосування змінного (гнучкого) графіка роботи для жінок, які мають дітей, то воно продовжує діяти в Україні в частині, що не суперечить Методичним рекомендаціям Мінпраці.

Правовою підставою для встановлення гнучкого режиму робочого часу є ст. 13 КЗпП та ст. 7 Закону України «Про колективні договори і угоди», згідно з якими питання режиму роботи, тривалості робочого часу і відпочинку встановлюються у колективному договорі. Таким чином, у законодавстві встановлюються тільки загальні положення щодо порядку запровадження гнучкого режиму робочого часу, організації праці працівників в умовах гнучкого режиму робочого часу, які до того ж носять рекомендаційний характер. Конкретні питання запровадження та застосування гнучкого режиму робочого часу регулюються на локальному рівні — у колективному договорі та правилах внутрішнього трудового розпорядку. Пунктом 2.9 Методичних рекомендацій передбачено, що порядок та умови застосування ГРРЧ обов'язково мають бути визначені у правилах внутрішнього трудового розпорядку підприємства.

Потрібно відзначити, що на Заході первісно експерименти відносно нових режимів робочого часу не фіксувалися у нормативних актах або іноді оформлялися у правилах внутрішнього трудового розпорядку [2, 84]. З часом багато положень щодо режимів робочого часу стали включатися у колективні договори, і, нарешті, у деяких країнах відбулася легалізація нових режимів шляхом їх законодавчого закріплення. Так, у французькому Законі від 27 грудня 1973 р. про поліпшення умов праці (ст. 16) підприємцям було надане право відмовитися від встановлення колективного режиму робочого часу і запровадити за угодою з конкретними працівниками на їх прохання змінний графік роботи. Така угода набуває чинності, якщо проти неї не заперечує комітет підприємства (за його відсутності — делегат персоналу). Про кожну угоду про змінний графік роботи має бути поінформований інспектор праці.

Ордонанс від 16 січня 1982 р. передбачив запровадження за згодою комітету підприємства індивідуалізованих режимів праці з урахуванням побажань працівників та їх сімейних умов. Про запровадження такого режиму має бути завчасно поінформована інспекція праці. Норму про можливість індивідуалізації робочого часу включено до французького Кодексу праці.

Запровадження мобільних графіків режиму робочого часу передбачено нині законодавством Франції, ФРН, Бельгії. Наприклад, у ФРН з 1985 р. був легалізований особливий режим робочого часу під назвою *KAROVAZ*. Такий режим гнучкого робочого часу визначається потребами підприємства. Законом передбачено, що при зазначеному режимі для кожного працівника повинна бути встановлена за угодою сторін мінімальна тривалість робочого часу, а за

відсутності угоди мінімальна тривалість робочого тижня повинна дорівнювати 10 годинам.

Гнучкий режим робочого часу (ГРРЧ) — це така форма організації праці, за якою для деяких категорій працівників, для працівників окремих підприємств або їх структурних підрозділів встановлюється режим праці з саморегулюванням часу початку, закінчення та тривалості робочого часу впродовж робочого дня (п. 1.2 Методичних рекомендацій).

Режим ГРРЧ у більшості випадків передбачає підсумований облік робочого часу. В цих умовах обов'язковою вимогою є повне відпрацювання працівником встановленої законодавством кількості робочих годин в обліковому періоді, який прийнято для підсумованого обліку робочого часу (тиждень, місяць, квартал, рік тощо).

У західних країнах поширеною є така модель гнучкого робочого часу, що фіксується в індивідуальних трудових договорах, коли при укладенні трудового договору узгоджується тижнева, місячна, квартальна чи річна тривалість робочого часу. Остання може змінюватися за розсудом наймача залежно від виробничих потреб, коливань ринкової кон'юнктури та інших економічних факторів у межах встановленого максимуму протягом облікового періоду. Це також є різновидом підсумованого обліку робочого часу.

Режим ГРРЧ може бути застосований на підприємствах у різних варіантах щодо початку та закінчення робочого дня, його тривалості, перерви на харчування та відпочинок (вільний від роботи час) залежно від виробничих (нерівномірне завантаження працівників роботою, коли основний обсяг роботи припадає на початок чи кінець робочого дня або виходить за його межі — ненормований робочий день) та інших умов (робота місцевого транспорту, дитячих дошкільних закладів, шкіл, лікувальних установ та установ побутового обслуговування, значна віддаленість місця проживання від місця роботи тощо).

Застосування режимів ГРРЧ не тягне змін у нормуванні та оплаті праці працівників, не впливає на порядок нарахування та розмір доплат, премій, не надає пільг при обчисленні стажу роботи (в тому числі і спеціального) та інші трудові права працівників.

ГРРЧ може застосовуватися як альтернатива встановленню ненормованого робочого дня у разі, коли рівень завантаження працівників роботою впродовж робочого дня дозволяє надати їм вільний від роботи час для відпочинку з відсутністю їх у цей час на робочому місці та забезпечити їм нормальну передбачену законодавством тривалість робочого дня.

У разі запровадження ГРРЧ у правилах внутрішнього трудового розпорядку підприємства встановлюються:

- час початку та закінчення щоденної роботи (зміни) як в цілому для підприємства, так і для окремих категорій працівників або структурних підрозділів (ст. 57 КЗпП);
- розподіл робочого дня (зміни) на частини (ст. 60 КЗпП);
- час початку та закінчення перерв для відпочинку і харчування (ст. 66 КЗпП).

При цьому працівникам надається право використовувати час перерви для відпочинку і харчування на свій розсуд з відсутністю в цей час на робочому місці (ст. 66 КЗпП).

Рішення роботодавця щодо можливості запровадження ГРРЧ узгоджується з виборним органом первинної профспілкової організації або обумовлюється колективним договором (п. 2.2 Методичних рекомендацій). Порядок прийняття рішення про запровадження ГРРЧ змінений порівняно з порядком, передбаченим раніше чинними Рекомендаціями 1985 р. Згідно з п. 3.2 Рекомендацій рішення про застосування режиму гнучкого робочого часу приймалося адміністрацією сумісно з профспілковим комітетом з урахуванням думки відповідних трудових колективів. У цей час трудовий колектив усунує від участі у вирішенні питання про можливість запровадження ГРРЧ, а питання приймається вже не сумісно адміністрацією і профкомом, а роботодавцем за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації. Не зовсім зрозуміло, яким чином рішення роботодавця може бути обумовлено колективним договором.

ГРРЧ може встановлюватись за угодою між працівником і роботодавцем як при прийнятті на роботу, так і згодом, у разі, коли з будь-яких причин застосування звичайних графіків роботи малоефективне або перехід на ГРРЧ сприятиме більш ефективному використанню робочого часу, підвищенню ефективності праці, поліпшенню соціально-психологічного клімату в колективі.

У разі запровадження ГРРЧ працівники, які переводяться на цей режим, повинні бути поінформовані та ознайомлені з терміном, порядком та умовами його застосування не пізніше як за місяць.

Переведення працівників на ГРРЧ здійснюється за їх згодою і оформлюється відповідним наказом (розпорядженням) роботодавця із зазначенням конкретних термінів і умов його застосування.

Організація праці працівників в умовах ГРРЧ передбачає три складові робочого часу, на які може поділятися робочий день (зміна):

- фіксований час — це час, коли працівник обов'язково повинен бути на робочому місці та виконувати безпосередньо свої виробничі функції;

- змінний час — це час, коли працівник на свій розсуд може починати та закінчувати свій робочий день (зміну). Це, як правило, одна-дві години перед початком (закінченням) зміни та час перерви на відпочинок і харчування;

- час перерви на відпочинок і харчування, який може становити від 30 хвилин до двох годин на зміну. Цей час працівник використовує на свій розсуд і може бути відсутнім на робочому місці.

Робота в умовах ГРРЧ може бути організована за двома основними варіантами:

- при поденному обліку робочого часу працівник зобов'язаний додержуватися встановленої правилами внутрішнього трудового розпорядку тривалості робочого часу незалежно від його початку, закінчення та тривалості перерви на обід;

- при підсумованому обліку робочого часу працівник повинен відпрацювати встановлену відповідно до законодавства кількість робочих годин в обліко-

вому періоді, який прийнято для підсумованого обліку робочого часу (тиждень, місяць, квартал, рік тощо). В цьому випадку протягом встановленого облікового періоду працівник повинен недопрацьовані впродовж тижня (місяця) години роботи відпрацювати в інший час, а у разі коли працівником за тиждень (місяць) відпрацьовано понад нормальну тривалість робочого часу, йому має бути надано відповідний час відпочинку.

При цьому тривалість роботи в окремі дні може бути як меншою, так і більшою у порівнянні з тривалістю робочого дня, встановленого правилами внутрішнього трудового розпорядку підприємства.

В умовах ГРРЧ тривалість робочого часу (зміни) не може перевищувати 12 годин на добу.

Таким чином, особливістю, характерною рисою режиму гнучкого робочого часу є те, що для окремих працівників або колективів структурних підрозділів підприємства (установи, організації) допускається (у певних межах) саморегулювання початку, закінчення (а при підсумованому обліку й загальної тривалості) робочого дня (зміни). При цьому необхідним є повне відроблення встановленої законом підсумованої кількості робочих годин протягом прийнятого облікового періоду (робочого дня, тижня, місяця і т.ін.).

Застосування такого спеціального режиму робочого часу, як ГРРЧ, сприятиме поліпшенню організації праці, підвищенню її ефективності, гармонійному поєднанню соціально-економічних та особистих інтересів працівників з інтересами роботодавця. Використання ГРРЧ, як й інших нестандартних форм зайнятості, потрібно розглядати як один з основних заходів, спрямованих на запобігання безробіттю, оскільки здатне забезпечити більше можливостей для працевлаштування, відносно стабільний рівень зайнятості.

У новому Трудовому кодексі України необхідно передбачити норму про можливість індивідуалізації режиму робочого часу, а також про гнучкий режим робочого часу. Таку норму містить Трудовий кодекс Російської Федерації, згідно із ст. 102 якого при роботі у режимі гнучкого робочого часу початок, закінчення або загальна тривалість робочого дня (зміни) визначається за угодою сторін. Частиною другою зазначеної статті на роботодавця покладено обов'язок забезпечити відробку працівником підсумованої кількості робочих годин протягом відповідних облікових періодів (робочого дня, тижня, місяця та інших).

### *Література*

1. Лушнікова М. В., Лушніков А. М. Очерки теории трудового права. — С.Пб., 2006.
2. Киселев И. Я. Новый облик трудового права стран Запада (прорыв в постиндустриальное общество). — М., 2003.
3. De Grip A., Van Loo J., Sanders L. The Industry Employment Index // *International Labour Review*. — 2004. — № 3.
4. Положение о порядке и условиях применения скользящего (гибкого) графика для женщин, имеющих детей: Утв. пост. Госкомтруда и Секретариата ВЦСПС от 6 июня 1984 г. // *Бюллетень Госкомтруда СССР*. — 1984. — № 9.
5. Рекомендации по применению режимов гибкого рабочего времени на предприятиях, в учреждениях и организациях отраслей народного хозяйства: Утв. пост. Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 11 июля 1984 г. // *Бюллетень Госкомтруда СССР*. — 1984. — № 10.

- тариата ВЦСПС от 30 мая 1985 г. № 162/12-55 // Законодавство України про працю: Зб. нормат. актів: У 3 кн. / Упоряд. і наук. ред. В. Вакуленко. — К., 1999. — Кн. 2. — С. 32–36.
6. Методичні рекомендації щодо встановлення гнучкого режиму робочого часу: Затв. наказом Міністерства праці та соціальної політики України 4 жовтня 2006 р. № 359 // Бюлетень Національної служби посередництва і примирення. — 2006. — № 12. — С. 17–19.

УДК 347.764:331.91

*Т. М. Ругляк*

### **МІЖНАРОДНІ АКТИ ЯК ДЖЕРЕЛА ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

Міжнародні акти є чи не найголовнішим видом джерел права соціального захисту України. Їх багатолітня історія та важливий досвід щодо впровадження розвинутих країнами у внутрішнє законодавство змушують переконатися в необхідності та важливості таких актів.

Міжнародна спільнота все більше усвідомлює свою єдність, необхідність спільного вирішення проблем, що стоять перед нею. У зв'язку з чим досить часто, особливо в правовій літературі, акти міжнародно-правового характеру називають чи не єдиним ефективним засобом розв'язання не лише міжнародних, міждержавних спорів, а й інших конфліктних ситуацій. Це сприяло тому, що саме в них найбільш повно знайшли відображення і юридичне закріплення загальнолюдські цінності, які зумовили значимість та авторитет системи міжнародних актів у розвинутих державах.

Розбудова України як демократичної, соціальної та правової держави змушує по-новому осмислювати джерела права соціального захисту і зокрема міжнародні акти, яким належить провідне місце в правовому забезпеченні реформування соціальних відносин на основі Конституції України. Крім того, входження України до міжнародних організацій актуалізує проблему приведення національного законодавства України у відповідність міжнародно-правовим актам. Ці процеси потребують також наукових досліджень, метою яких є з'ясування ступеня наукової розробки проблеми.

Ця проблема ще не стала об'єктом монографічних видань, але окремі її аспекти постійно аналізуються. Дослідження міжнародних актів та досвіду країн світу у сфері правового регулювання соціального захисту проводилися у роботах С. М. Пилипенка, О. Орловського, Ю. А. Верещинського, М. Алієва, Н. Н. Феськова та ін., які розглядають Європейську соціальну хартію і декларації МОП. Також це питання висвітлювалося в працях Н. Б. Болотіної, Б. І. Сташківа.

На нашу думку, вивчення міжнародного досвіду у сфері соціального захисту є недостатнім і потребує подальшої уваги правників.

Тому здається доцільним провести дослідження, метою якого є визначення ступеня наукової розробки та комплексного дослідження міжнародних актів



у сфері соціального захисту, а також розроблення теоретичних засад подальшого їх розвитку.

Існує ціла система міжнародного соціального законодавства, яке містить правові норми, соціальні стандарти у сфері соціального захисту прав людини. За юридичними ознаками міжнародні акти поділяються на декларації, програмні заяви, резолюції, конвенції, рекомендації міжнародних організацій, міждержавні угоди. Норми таких актів мають різну юридичну силу: одні є рекомендаціями, що визначають базовий напрям діяльності, інші мають обов'язковий характер і забезпечуються системою контролю та заходами відповідальності.

Міжнародно-правове регулювання відносин у сфері соціального захисту здійснює значний вплив на розвиток національного законодавства. Такий вплив має як обов'язковий, так і необов'язковий характер. Виділяються кілька способів впливу міжнародних норм на внутрішнє законодавство: пряме застосування міжнародних актів після їх ратифікації; включення міжнародних норм у текст законів; реалізація положень ратифікованих або нератифікованих актів за допомогою внутрішнього законодавства [1, 178].

Міжнародно-правові акти, які є джерелами права соціального захисту України, можна поділити на: *всесвітні (універсальні)* та *регіональні*, зокрема європейські та країн СНД. Важливими є стандарти, встановлені міжнародними установами, що мають *всесвітнє значення*, — ООН і МОП.

Серед міжнародних актів, які мають універсальне значення для всіх держав у справі захисту прав людини, є *Міжнародний білль про права*, який складається із *Загальної декларації прав людини*, *Міжнародного пакту про громадянські та політичні права*, *Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права*.

*Загальна декларація прав людини* не має обов'язкового характеру, але відзначається позитивним впливом у сфері міжнародного захисту прав і свобод людини, тому що своїми нормами вона встановлює і тим самим ставить під захист основні права людини, у тому числі соціальні.

Так, ст. 22 *Загальної декларації прав людини* зазначає, що кожна особа як член суспільства має право на соціальне забезпечення і здійснення для підтримки її гідності та вільного розвитку особистості прав в економічній, соціальній і культурній сферах як наслідок спільних зусиль і міжнародного співтовариства й відповідно до структури та ресурсів кожної держави. Важливими є також її ст. ст. 23–25, які закріплюють за особою життєво необхідні для неї соціальні права. Зокрема, ст. 25 закріплює право на достатній життєвий рівень, що охоплює їжу, одяг, житло, медичний догляд і необхідне соціальне обслуговування для підтримки здоров'я і добробуту самої особи, її сім'ї, право на забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, настання старості чи іншого випадку втрати засобів до існування від незалежних від неї обставин [2].

Надзвичайно важливим міжнародним актом є *Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права*. Він декларує такі соціальні права: право

кожної людини на соціальне забезпечення, що охоплює соціальне страхування (ст. 9); право кожного на достатній життєвий рівень для нього та його родини, що охоплює достатнє харчування, одяг, житло та постійне поліпшення умов життя (ст. 11); право кожної людини на найвищий досягнутий рівень психічного й фізичного здоров'я [3]. Пакт зобов'язує держави, які підтримують його, забезпечити рівне для чоловіків і жінок користування всіма економічними, соціальними і культурними правами.

У вищезгаданих міжнародних актах названі права людини в соціальній сфері свідчать про турботу щодо престарілих, дітей, непрацездатних і підтриманих, хто втратив основне джерело існування з незалежних від них причин. Отже, у цих міжнародних актах регламентуються основні права громадян у сфері соціального забезпечення. Водночас при прийнятті нових законодавчих актів в Україні у сфері соціального захисту, особливо при визначенні державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій, беруться до уваги міжнародні стандарти, зокрема встановлення прожиткового мінімуму, межі бідності тощо. Зокрема, теоретичними засадами для визначення прожиткового мінімуму є ст. ст. 23, 25 Загальної декларації прав людини. У п. 1 ст. 25 зазначається, що кожна людина має право на такий життєвий рівень, який є необхідним для підтримання здоров'я та добробуту її самої та її сім'ї. А у п. 3 ст. 23 уточнюється, що кожний, хто працює, має право на справедливу і задовільну винагороду, яка забезпечує гідне людині існування її самої та її сім'ї, а в разі необхідності доповнюється іншими засобами соціального забезпечення [2].

Важливу роль у захисті соціальних прав людини відіграє МОП, її декларації та конвенції спрямовані на вдосконалення внутрішнього національного права соціального захисту. Головним завданням МОП є досягнення соціальної справедливості шляхом захисту трудових, соціально-економічних прав людини. У сфері соціального захисту МОП ухвалила низку конвенцій. До них належать: Конвенція № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення 1952 р.; Конвенція № 118 про рівноправність у галузі соціального забезпечення 1962 р.; Конвенція № 157 про збереження прав у галузі соціального забезпечення 1982 р. тощо. Проте слід зазначити, що Україною не ратифіковано жодної конвенції МОП щодо соціального забезпечення, на відміну від конвенцій у сфері трудових відносин.

Серед міжнародних регіональних актів слід відзначити Європейську соціальну хартію, що передбачає створення міжнародного організаційно-правового механізму захисту соціальних та економічних прав. Хартія була прийнята 1961р. і переглянута 1996р. Вона гарантує права, що стосуються кожної особи. У сфері соціального захисту — це право на соціальне забезпечення, соціальну допомогу й соціальні служби; право на захист від бідності; вживання спеціальних заходів для захисту осіб літнього віку, родини, інвалідів, молоді; право на возз'єднання родини тощо. Для України ратифікація Європейської соціальної хартії (переглянутої) стала одним із вагомих етапів реалізації європейських прагнень нашої країни, її інтеграції у міжнародний

соціально-трудоий простір, причому важливою подією є ратифікація саме її переглянутого варіанта 1996 р., що містить вищі зобов'язання порівняно з варіантом 1961 р.

Європейська соціальна хартія (переглянута) була ратифікована Верховною Радою України 14 вересня 2006 р. Ця подія значною мірою сприяє адаптації соціальної політики України до європейських соціальних стандартів і поступовому досягненню загальноєвропейського рівня соціального забезпечення і захисту населення.

Вважаємо, що передумовою успішної імплементації Європейської соціальної хартії (переглянутої) є належна поінформованість громадян. Кожна держава, що ратифікувала положення Європейської соціальної хартії (переглянутої), має звітувати перед Радою Європи про виконання взятих на себе зобов'язань, не є винятком і Україна. Таке звітування здійснюється у формі національних доповідей (разом з коментарями соціальних партнерів) на адресу Комітету міністрів Ради Європи. В доповіді має бути розкрито стан виконання зобов'язань за 4 основними групами соціальних прав громадян: перша група «зайнятість, професійне навчання та рівні можливості»; друга — «охорона здоров'я, соціальне забезпечення та соціальний захист»; третя — «трудоі права» і четверта — «діти, сім'я, мігранти». За час, що минув з підписання у 1999 р. Європейської соціальної хартії (переглянутої), нашою державою зроблено чимало і соціальні здобутки відчутні. Так, у рамках загальнодержавної Стратегії подолання бідності, відповідної Комплексної програми та щорічних планів заходів з їх виконання досягнуто значного прогресу на шляху до суттєвого підвищення в країні рівня життя та зменшення кількості малозабезпечених, сталого підвищення зарплат та виплат у сфері соціального забезпечення. Україна стала однією зі 191 держави — члена ООН, що взяли на себе зобов'язання до 2015 р. подолати найгостріші прояви бідності [4, 16–17]. Разом з тим робота з підвищення рівня соціально-правової захищеності громадян триває. А сприятиме якнайуспішнішій реалізації планів з впровадження Європейської соціальної хартії (переглянутої) низка тематичних семінарів з питань практичного застосування її положень за участю всіх соціальних партнерів і міжнародних фахівців та з використанням матеріалів про відповідний досвід, накопичений в інших країнах — учасницях хартії.

Системний аналіз змісту міжнародних актів дає змогу зробити висновок, що всі вони присвячені одній справі — соціальному захисту людини в різних ланках соціальної сфери. Крім цього, звертає на себе увагу тенденція, що існує на міжнародному рівні, щодо узгодження соціальної політики, яка є державно-правовим проявом соціального захисту, керування єдиними принципами в цій справі, намагання комплексно врегульовувати всі питання соціальної сфери та інтеграції прав, які стосуються соціального захисту, в одному міжнародно-правовому документі. Прикладом такого акта є Європейська соціальна хартія (переглянута) [5, 12].

Аналізуючи міжнародні акти у сфері соціального захисту, слід зазначити, що правовими нормами розширюється коло соціальних та економічних прав

особи, яку ставлять під захист. Посилюються гарантії рівноправності чоловіків і жінок, прав інвалідів, здійснюється захист соціально-економічних прав дітей, встановлюються гарантії проти соціально-економічної дискримінації, боротьби з бідністю та ін., а також розширюються міжнародно-правові гарантії захисту соціальних та економічних прав. Наприклад, Європейською соціальною хартією створений міжнародний контроль за дотриманням проголошених нею прав. Це Комітет експертів — орган, що складається з 7 осіб, які обираються на 6 років та виконують в основному консультативно-методичні функції. Саме завдяки зусиллям Комітету і була створена правова основа для єдиного дотримання хартії. Цього в його компетенції спочатку не передбачалось. Комітет і зараз не наділений повноваженнями тлумачити цей акт. Але функція тлумачення неминуче впливає з необхідності давати оцінку доповідям держав про виконання зобов'язань хартії, і Комітет фактично займається тлумаченням [6, 91].

Міжнародно-правові акти встановлюють міжнародні стандарти в соціальній сфері для гармонізації і координації національних законодавств з питань соціального захисту населення.

Варто зауважити, що специфічні особливості розвитку України не дозволяють автоматично перенести загальновизнані міжнародні акти з соціального захисту населення в законодавство України, адже вони розраховані на розвинені та стабільні ринкові відносини. Таким чином, трансформація соціального захисту населення України з урахуванням набутого світового досвіду потребує комплексного підходу при зміні принципів її побудови виходячи з ринкових реалій розвитку держави [7, 194].

Міжнародні акти, які пройшли процедуру ратифікації або ж отримання згоди Верховної Ради на їх обов'язковість, як того вимагає Конституція, набувають чинності. Значимість цієї обставини полягає передусім у тому, що з моменту набуття чинності угодою норми права, що містяться в ній, набувають загальнообов'язкового характеру. Одержання міжнародним актом такого статусу означає насамперед те, що при розгляді спорів у суді або в іншому компетентному органі заінтересовані особи мають право посилатись на цей акт, його положення для захисту власних прав.

Отже, при дослідженні питання щодо міжнародних актів як джерел права соціального захисту, варто зазначити що в Україні потрібно інтенсивніше проводити роботу щодо введення загальновизнаних міжнародних стандартів в законодавство України. Цей процес потребує, звичайно, повного та глибокого аналізу, залучення фахівців та вироблення належних методів імплементації. Чи не найголовнішим з методів у цьому процесі можна назвати метод компаративістики (порівняльно-правовий метод), який виступає як важливий інструмент порівняння та розвитку права. Використання цього методу дасть змогу вивчити спільні і відмінні положення міжнародного акта і норм внутрішнього законодавства, щоб впроваджувати тільки ті міжнародні акти, до яких готові соціально-економічні та ринкові відносини, які склалися в Україні в даний період.

Для вироблення наукових рекомендацій передусім необхідно розв'язати проблему належного опублікування міжнародних актів і доведення їх текстів до відома наукової громадськості. Ця вимога не дотримується.

Практичного значення набула також проблема належного перекладу міжнародних актів. У міжнародних актах використовується низка юридичних термінів, які лінгвісти-перекладачі, які, як правило, перекладають тексти міжнародних актів, можуть розуміти в іншому значенні. Важливою умовою щодо перекладу міжнародних актів має стати переклад таких актів фахівцями з юридичною освітою. Така умова дала б змогу уникнути багатьох непорозумінь та розбіжностей в процесі застосування Україною міжнародних актів. У справі дослідження змісту міжнародних правових актів правильність перекладу має дуже велике значення, можна сказати, що від цього залежить вся наступна робота щодо адаптації національного законодавства.

Розглянуті особливості міжнародних актів свідчать про те, що вони, будучи невід'ємною частиною національного законодавства з соціального захисту, є важливим джерелом права соціального захисту, яке спрямоване на регулювання соціальних та тісно пов'язаних з ними суспільних відносин, на основі норм Конституції України для становлення України як демократичної, соціальної та правової держави, де людина, її права та свободи матимуть визначальне та першочергове значення.

#### *Література*

1. Болотіна Н. В. Право соціального захисту України: Навч. посіб. — К.: Знання, 2005.
2. Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. // Международная защита прав человека: Документы и материалы. — Х., 1998.
3. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р. // Международная защита прав человека: Документы и материалы. — Х., 1998.
4. Передумова успішної імплементації Європейської соціальної хартії (переглянутої) — належна поінформованість громадян // Людина і праця. — 2007. — № 2.
5. Болотіна Н. В. Міжнародне соціальне право: досвід для України щодо стандартизації соціальних прав // Держава і право. Юридичні і політичні науки. — 2001. — № 11.
6. Шинкаренко Л. О. Правове регулювання суспільних відносин у сфері соціального захисту: міжнародно-правовий аспект // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2005. — № 8.
7. Бичков С. Аналіз становлення та розвитку системи соціального захисту в різних країнах світу та можливість адаптації набутого досвіду до умов України // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2006. — № 3.

### ОЦІНКА ПРОФЕСІЙНИХ ТА ОСОБИСТИХ ЯКОСТЕЙ ПРАЦІВНИКІВ

Для реалізації принципу матеріального стимулювання високопродуктивної, ефективної праці потрібний механізм, який би дав можливість досить точно підрахувати результати трудового внеску працівника, порівняти їх з відповідними результатами інших працівників і на підставі цих порівнянь диференціювати розміри заробітної плати. Тобто чим більший особистий трудовий внесок працівника, тим вищою має бути його заробітна плата. Наука і практика продовжують інтенсивний пошук методів, які б дали можливість якнайточніше оцінити кількість та якість праці. Одним із актуальних питань науки трудового права є вироблення ефективного механізму оцінки діяльності працівників.

Метою даної статті є визначення цілей та завдань оцінки діяльності працівників.

Оцінювати особистий трудовий внесок працівників доводиться у різних виробничих ситуаціях. Керівники організацій, наприклад, мають вирішувати питання підвищення оплати праці підлеглих, їх просування за посадами, встановлення розміру доплат та надбавок, премій, винагород, інших заохочувальних і компенсаційних виплат. У зв'язку з цим необхідно визначити чіткі підстави для застосування заходів примусу за допущені недоліки в роботі — зменшення посадових окладів, заохочувальних виплат, позбавлення премій, винагород, доплат, надбавок тощо.

Об'єктивно оцінити результати праці та особисті якості кожного працівника можна за допомогою комплексу показників, які враховують виконання виробничих завдань (функціональних обов'язків), дотримання вимог **технологічних** процесів, ступінь, масштаби керівництва, професійну компетентність, організаторські здібності тощо. Тобто оцінка кожного працівника має бути максимально індивідуальною.

Оцінка ефективності діяльності працівників — процедура постійна, регулярна. Вона служить інтересам організації й характеризується постійним спостереженням за трудовим процесом у цілому та роботою кожного працівника окремо. Щоденний контроль — це найпростіший і надійний засіб оцінювати ефективність діяльності працівників.

Керівник зобов'язаний бачити та враховувати взаємозв'язок процедури атестації з навчанням і розвитком працівників, формуванням плану комплектації персоналу й іншими функціями системи керування працівниками. Регулярна процедура оцінки ділових і особистісних якостей працівників, їх трудових показників має на увазі використання цих результатів для поліпшення добору і розміщення працівників, постійного стимулювання працівників до підвищення кваліфікації, поліпшення якості та ефективності роботи. Ефек-

тивність роботи організації складається в цілому з ефективності використання всіх організаційних ресурсів, у тому числі потенціалу кожного працівника.

Оцінка працівників — це процес визначення ефективності діяльності працівників у реалізації завдань організації для прийняття рішень, що дозволяють збільшити продуктивність праці працівників, внести необхідні зміни до організаційної структури, бізнес-процесів, технологічних процедур, посадових інструкцій й мотиваційного середовища. Цілями оцінки ефективності діяльності працівників є:

1. Оцінка готовності працівника самостійно виконувати обов'язки після закінчення терміну випробування.
2. Оцінка ефективності досягнення працівником поставлених цілей і виконання завдань за підсумками року.
3. Оцінка виконання працівником функціональних обов'язків, передбачених посадовою інструкцією.
4. Уточнення посадових обов'язків та інструкцій.
5. Оцінка ефективності системи мотивації фахівця та її корегування.
6. Визначення потреби у навчанні працівників.
7. Планування й реалізація кар'єри працівників.
8. Оцінка навченості працівників.
9. Оцінка комунікативності.

Основними завданнями оцінки працівників є:

1. Мотивація працівників на досягнення мети організації, підвищення ефективності роботи й продуктивності праці.
2. Активізація знань і навичок працівників.
3. Підвищення компетенції працівників.

Процедури оцінки працівників є базовими, зокрема:

- при прийнятті на роботу — необхідно оцінити ступінь готовності кандидата до роботи на посаді, визначити наявність або відсутність у нього необхідних для успішної (ефективної) роботи якостей, визначити його особливості;
- при просуванні — необхідно оцінити, наскільки працівник підготовлений до виконання нових функцій;
- при навчанні — необхідно оцінити рівень професійної компетенції, виявити перелік знань, навичок, які необхідно опанувати; стереотипи мислення, що заважають ефективно працювати або управляти; визначити напрямки подальшого навчання й розвитку, інакше кажучи — визначити необхідність у навчанні;
- при реорганізації підприємства, установи, організації — необхідно оцінити можливості працівників пристосуватися до нових умов роботи, вибрати найбільш адаптивних і ефективних з них, саме їх залишити в новій організації;
- при заохоченні працівників — необхідно виробити чіткі критерії визначення розміру премій і компенсацій;
- при скороченні чисельності або штату працівників — необхідно оцінити перспективи і дати працівникові, що звільняється, відповідні орієнтири та рекомендації.

Існує велика кількість різних підходів до оцінки, усі вони мають загальний недолік — суб'єктивність, рішення багато в чому залежить від того, хто використовує метод.

Оціночні технології повинні бути побудовані так, щоб працівники були оцінені: об'єктивно — незалежно від будь-чого — або приватної думки, або окремого судження, надійно — відносно вільно від впливу ситуативних факторів (настрою, погоди, минулих успіхів або невдач), вірогідно — оцінюватися повинен реальний рівень володіння навичками та компетентності (наскільки успішно працівник виконує свою справу), з можливістю прогнозування — оцінка повинна давати дані про те, до яких видів діяльності та на якому рівні працівник є потенційно здатним, комплексно — оцінюється не тільки кожний з членів організації, але й зв'язки та відносини усередині неї, а також можливості організації в цілому, доступно — мета процедури оцінки та її критерії оцінки повинні бути доступні не тільки вузькому колу, а бути зрозумілими й тим, кого оцінюють.

Оціночні заходи повинні проводитися на такому якісному рівні, щоб у жодному разі не нести в собі якусь погрозу для колективу, здатну дезорганізувати роботу, а увійти у загальну систему керування організацією. Однією з ефективних форм оцінки персоналу є атестація як засіб контролю над професійним зростанням і діловою кваліфікацією фахівців, а також як форма оцінки наявних рівнів професіоналізму та професійно важливих якостей і вмій.

Атестація — одна з найбільш ефективних і діючих систем оцінки працівників організації. Це соціальний механізм і кадрова технологія, що дозволяє зробити визначення кваліфікації та рівня знань працівника, оцінку його здатностей, ділових і моральних якостей.

У Словнику з трудового права атестація визначається як перевірка ділової кваліфікації працівника для визначення рівня його професійної підготовки та відповідності займаній посаді або виконуваній роботі [1, 8]. Аналізуючи різні точки зору, судження та висновки вчених з приводу розуміння атестації [2; 3; 4; 5], атестацію можна визначити як юридичний обов'язок працівників проходити періодичну перевірку рівня своєї професійної підготовленості (кваліфікації) і відповідності (відповідно до встановлених правил і положень для оптимізації використання кадрів) займаній посаді (виконуваній роботі), впроваджену роботодавцем відповідно до встановлених правил і положень для оптимізації використання працівників, стимулювання підвищення їх кваліфікації, відповідальності, виконавської дисципліни та встановлення можливостей збереження, зміни або припинення трудових правовідносин [6, 28–29].

Завданнями атестації є:

а) об'єктивна оцінка діяльності керівників підприємств і визначення їх відповідності займаній посаді;

б) сприяння підвищенню ефективності роботи підприємств;

в) стимулювання професійного зростання керівників підприємств.

Атестація — це завершений, оформлений, зафіксований результат оцінки працівника. З визначення атестації випливає, що певною функцією цієї проце-



дури є встановлення факту придатності того або іншого працівника до певної соціальної ролі. Крім того, атестація повинна бути ефективною формою контролю над професійним зростанням і діловою кваліфікацією фахівця. У разі визнання працівника таким, що не відповідає займаній посаді, постає питання про його перепідготовку та переведення на іншу посаду.

Атестація як соціальний механізм виконує такі функції:

- діагностичну, або оціночну — вивчення та оцінка діяльності, поведінки, особистості працівників для їхнього найбільш правильного використання;
- прогностичну, яка полягає у визначенні можливостей, здатності працівника до подальшого зростання, удосконалювання, в уточненні перспектив кожного конкретного фахівця;
- коригувальну, яка складається у визначенні будь-яких спеціальних заходів або конкретних напрямків роботи зі зміни деяких елементів діяльності та поведінки фахівців;
- виховну — вплив на особистісні якості працівника, передусім на його мотиваційну сферу.

Потрібно відзначити, що не можна урівнювати атестацію та оцінку працівників. Атестація — це, безперечно, оцінка, але її мета — завжди оцінка відповідності працівника займаній посаді (і можливість застосовувати її результати в суді для захисту кадрових рішень). У той же час оцінка працівників — це більш широке поняття, а її цілі можуть бути різними (пошук кандидатів на посади, виявлення потенціалу розвитку працівників, оцінка за результатами навчання і т.ін.), але оперувати її результатами у суді досить складно.

Оцінка працівників — це процес визначення ефективності діяльності працівників у ході реалізації завдань організації, що дозволяє одержати інформацію для прийняття подальших управлінських рішень. Оцінка може бути формальною і неформальною (наприклад, щоденна оцінка керівником підлеглого). Оцінка може здійснюватися як регулярно, так і нерегулярно, залежно від конкретних потреб організації.

Вітчизняний і світовий досвід свідчить, що однією з основних умов формування професійно успішного працівника (чесного, компетентного, дисциплінованого) є неухильне дотримання принципу відбору і просування фахівця на підставі об'єктивної оцінки його професійної придатності. У зв'язку з цим створення системи оцінки важко переоцінити, оскільки вона дозволяє вирішити ці проблеми.

Таким чином, на сучасному етапі розвитку суспільства і держави однією із важливих проблем трудового права України є дослідження та правове закріплення певних критеріїв як підстав перевірки і оцінки ділових (професійних) якостей працівника. До початку ринкових перетворень у сфері економіки усі вчені-юристи з урахуванням вимог того часу були переконані у тому, що визначальна роль в оцінці кадрів належить не тільки професійним (виробничим) якостям працівника, але й політичним, організаційним і моральним. У нових соціально-економічних умовах стає очевидним, що ці критерії оцінки ділових якостей особистості працівника потребують перегляду та уточнення.

Головним критерієм, який необхідно покласти у підґрунтя перевірки і оцінки ділових якостей працівника, слід визнати передусім професійний критерій. Цей критерій передбачає з'ясування (перевірку) таких якостей працівника, наявність яких необхідна для виконання трудової функції відповідно до укладеного трудового договору за певною посадою, спеціальністю, професією, кваліфікацією.

### Література

1. Словарь по трудовому праву / Отв. ред. Ю. П. Орловский. — М., 1998.
2. Курилов В. И. Аттестация и личность в трудовом праве. — Владивосток, 1983.
3. Мсги Л. П. Правовое регулирование аттестации руководящих, инженерно-технических работников и специалистов в народном хозяйстве. — Рига, 1986.
4. Жиров А. П. Правовые аспекты аттестации руководящих работников и специалистов в промышленности. — М., 1979.
5. Мелешко Х. Т. Правовые проблемы аттестации рабочих и служащих. — Минск, 1990.
6. Полстасв Ю. Н. Аттестация руководителей и специалистов организаций, сотрудников ведомств (правовое регулирование, организационные вопросы). — М.: Издат. дом «Городец», 2004.

УДК 341.96:349.2

*Д. А. Тішко*

### ДЖЕРЕЛА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ

Українська держава після отримання незалежності виявила прагнення закріпити в оновленому законодавстві, в тому числі трудовому, основні міжнародно-правові стандарти правового регулювання праці. У зв'язку з чим важливе значення мають міжнародно-правове регулювання трудових відносин та його джерела (форми). Сучасне українське трудове законодавство повинно бути спрямовано на максимальне урахування міжнародного досвіду в цій галузі, який виражено в міжнародно-правових актах.

Стаття 9 Конституції України встановлює, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Стаття 8-1 КЗпП України встановлює принцип пріоритету міжнародно-правових норм у сфері праці перед нормами національного законодавства.

Проблеми міжнародно-правового регулювання праці досліджуються у роботах Е. М. Аметистова, З. С. Богатиренко, А. С. Довгерта, С. О. Іванова, І. Я. Кисельова, Л. А. Костіна, Г. І. Чанишевої та ін.

Міжнародне-правове регулювання праці являє собою регламентацію за допомогою міжнародних угод держав та інших міжнародно-правових засобів питань, пов'язаних із застосуванням найманої праці, покращення її умов, охорони праці, захисту індивідуальних та колективних інтересів працівників [1, 356].

Метою даної статті є загальна характеристика джерел міжнародно-правового регулювання праці.

Основною базою міжнародно-правового регулювання праці є нормотворча діяльність Організації Об'єднаних Націй, Міжнародної організації праці, європейського регіонального об'єднання держав, Співдружності Незалежних Держав. Крім того, важливою частиною такого регулювання є спільна нормотворча практика держав, що виявляється в двосторонніх та багатосторонніх міжнародно-правових договорах.

Фундаментальне значення в системі джерел міжнародно-правового регулювання праці відіграють Статут та акти ООН.

Стаття 55 Статуту передбачає, що діяльність Організації Об'єднаних Націй сприяє підвищенню рівня життя, повній зайнятості населення та умовам економічного і соціального прогресу та розвитку.

Загальна декларація прав людини, яка була схвалена Генеральною Асамблеєю ООН у вигляді резолюції 10 грудня 1948 р., закріпила основні трудові права людини та право на ефективне поновлення порушених прав.

Зокрема, Декларація встановила право на працю; право на вільний вибір роботи; право на захист від безробіття; право на справедливі й сприятливі умови праці; право на рівну плату за рівну працю без будь-якої дискримінації; право на справедливу і задовільну винагороду, що забезпечує гідне людини існування для неї самої та її сім'ї, та на додаткові засоби соціального забезпечення у разі необхідності; право створювати професійні спілки і вступати до них для захисту своїх інтересів; право на відпочинок та дозвілля, включаючи право на розумне обмеження робочого дня і на оплачувану періодичну відпустку [2, 306–307].

Трудові права, закріплені в Загальній декларації прав людини, були розвинуті в Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права, який було прийнято Генеральною Асамблеєю ООН на XXI сесії у 1966 р. На відміну від Загальної декларації прав людини зазначений пакт підлягав ратифікації, яка була здійснена УРСР 19 грудня 1973 р. Таким чином, цей пакт є частиною українського трудового законодавства. Частина третя пакту присвячена соціально-трудовим правам. Пакт вказує на здійснення трудових прав без дискримінації за расою, коліром шкіри, мовою, релігією, політичними та іншими переконаннями (ст. 2). Серед головних трудових прав пакт у ст. 6 закріплює право на працю, яке включає право людини на отримання можливості заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає чи на яку вільно погоджується. Стаття 7 пакту передбачає право на справедливі й сприятливі умови праці, включаючи справедливу заробітну платню без дискримінації; задовільні умови існування для працівників та їх сімей; безпечні й здорові умови праці; однакові для всіх можливості щодо просування по роботі виключно на основі трудового стажу та рівня кваліфікації; право на відпочинок. Стаття 8 пакту детально закріпила право кожного користуватися профспілковими правами та захистом, у тому числі з використанням права на страйк.

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, який було прийнято

ООН 19 грудня 1966 р. та в подальшому ратифіковано Україною, також містить права у сфері праці. Так, ст. 8 передбачає заборону примусової праці, вільне здійснення права на асоціацію, включаючи право на створення профспілок. Також у ст. 25 закріплюється право на рівний доступ до державної служби.

Крім того, ООН ухвалила Конвенцію про ліквідацію усіх форм дискримінації стосовно жінок від 18 грудня 1979 р., Конвенцію про ліквідацію усіх форм расової дискримінації від 7 березня 1966 р., Конвенцію про захист трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей, схвалену у 1990 р. Ці акти також містять положення про трудові права працівників [3, 18–24].

Одним із головних джерел міжнародно-правового регулювання праці є акти, які приймаються Міжнародною організацією праці, що була створена в 1919 р. та є спеціалізованою установою ООН.

На 1 липня 2007 р. МОП було прийнято 188 конвенцій та 199 рекомендацій. Як джерела міжнародно-правового регулювання конвенції і рекомендації мають різний правовий статус. Конвенція набуває статусу багатосторонньої міжнародної угоди після ратифікації її як мінімум двома державами — членами МОП і з цього моменту накладає певні обов'язки як на країни, які ратифікували її, так і на інші.

Рекомендація МОП не є міжнародним договором і не підлягає ратифікації. Рекомендація є побажанням, пропозицією ввести відповідні норми до національного законодавства. Рекомендація доповнює, уточнює і деталізує положення конвенції, дає можливість вибору державам при застосуванні міжнародної норми. Рекомендація подається уряду держави — члена МОП з тим, щоб її положення шляхом прийняття закону або іншого нормативно-правового акта набрали юридичної сили.

МОП приймає акти щодо права на працю, заборони примусової праці, права на колективні переговори, зайнятості і працевлаштування, охорони праці, погоджувальних засобів вирішення трудових конфліктів, права працівників на створення професійних організацій, права на страйк [4, 397].

Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена Законом України від 18 березня 2004 р., вказує на необхідність проведення комплексних наукових досліджень з питань адаптації законодавства, результатом яких повинно стати, зокрема, проведення порівняльно-правового дослідження відповідності законодавства України законодавству Європейського Союзу у визначених пріоритетних сферах [5].

Основними джерелами міжнародно-правового регулювання праці в Європі є акти Ради Європи та Європейського Союзу. Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод, підписана державами — членами Ради Європи 4 листопада 1950 р., встановлює основні правові стандарти праці. В ст. 4 Конвенції закріплена заборона виконувати «примусову чи обов'язкову працю», дається тлумачення переліку робіт (служб), на які не поширюється дія терміна «примусової чи обов'язкової праці». Стаття 11 «Свобода зібрань та об'єднання» забезпечує право кожного на свободу об'єднання з іншими, включаючи

право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів [6, 6, 10].

Актом Ради Європи, що закріплює основні права працівників на регіональному рівні, є Європейська соціальна хартія (переглянута) (далі — ЄСХ(п)). Вона була прийнята 18 жовтня 1961 р. та переглянута 3 травня 1996 р. державами — членами Ради Європи. Європейська соціальна хартія (переглянута) підписана Україною 7 травня 1999 р. і передбачає перелік із 31 права та принципу у сфері праці, які забезпечують більшість трудових стандартів, проголошених Загальною декларацією прав людини. ЄСХ(п) залишається регіональним міжнародно-правовим документом, що встановлює засади захисту соціально-економічних прав людини. ЄСХ(п) була ратифікована Законом України від 14 вересня 2006 р.

Норми трудового права ЄС містяться в Амстердамському договорі, кількох розпорядженнях та приблизно 100 директивах (з них близько 60 директив стосуються вимог безпеки праці в різних галузях і за різних ризиків). Європейські трудові стандарти містяться також в Хартії ЄС про основні соціальні права трудящих (Страсбург, 9 грудня 1989 р.) та Хартії основних прав ЄС (Ніцца, 2000), які не є обов'язковими, проте мають велике значення для розвитку трудового права ЄС, держав-членів та держав-кандидатів.

Хартія основних прав ЄС 1989 р. закріплює основні соціальні права, які згруповані за такими напрямками: свобода пересування; зайнятість і оплата праці; покращання умов життя і праці; соціальний захист; свобода асоціації і право на колективні переговори; професійне навчання; рівне ставлення до чоловіка і жінки; інформація, консультації і участь працівників в управлінні виробництвом; безпека і гігієна праці; охорона праці дітей і підлітків; трудящі похилого віку.

З 50 соціальних прав, проголошених Хартією 2000 р., 15 стосуються праці та соціального захисту. Хартія 2000 р. стала складовою Конституційного трактату ЄС [7, 68–70].

У трудовому праві ЄС виділяються такі інститути: трудовий договір, робочий час і час відпочинку, охорона праці та здоров'я працівників, участь трудящих в управлінні виробництвом, рівність чоловіків і жінок у сфері трудових відносин і деякі інші. Ступінь регламентації тих чи інших відносин не є однаковою. Тому Комісія Співтовариства докладає чимало зусиль для більш активного правового регулювання трудових відносин на європейському рівні.

Більшість норм трудового права ЄС містяться у директивах щодо статевої дискримінації з питань зайнятості, оплати праці, масових звільнень, прав працівників при банкрутствах та передачі компанії, договірних зобов'язань щодо отримання інформації. Перші директиви з регулювання питань праці були прийняті на початку 70-х рр. і передбачали обов'язковість інформування і проведення консультацій з працівниками щодо колективних звільнень та переведення підприємств на нове місце.

В основному чинні директиви регулюють індивідуальні трудові відносини. Найбільш розробленими є питання статевої дискримінації, саме з цього питан-

ня державам-членам було легше досягти згоди, ніж з інших питань соціальної політики [8, 632–633].

Україна є державою — членом СНД та у зв'язку з цим учасницею багатосторонніх угод, окремі з яких включають регулювання трудових відносин, прав людини і громадянина у трудовій і соціальній сферах.

Так, Конвенції та рекомендації МОП не забезпечили належний рівень зближення правового режиму іноземців в трудовій сфері в країнах СНД. У країнах СНД діє принцип національного режиму, проте обсяг та його зміст не є однако-вими. Внаслідок цього прогалини в міжнародно-правовому регулюванні на світовому рівні компенсуються державами СНД шляхом укладення багатосторонніх та двосторонніх договорів з питань праці. Правовою підставою для укладення спеціальних договорів є ст. ст. 2, 19 Статуту СНД.

Найбільш актуальними серед багатосторонніх угод є Угода держав — учасників СНД про співпрацю у сфері охорони праці 1994 р., Угода держав — учасників СНД про порядок розслідування нещасних випадків на виробництві, які виникли за межами країни мешкання, Угода про порядок розроблення та дотримання погоджених норм та вимог з охорони праці до взаємної продукції 1996 р.

Аналіз зазначених договорів дозволяє стверджувати про багатостороннє регулювання країнами СНД в основному питань охорони праці.

Україна також є учасницею значного числа двосторонніх міждержавних угод щодо регулювання відносин у галузі праці й соціальній сфері. Так, у 1993 р. укладено угоду «Про трудову діяльність і соціальний захист громадян Російської Федерації і України, що працюють за межами своїх держав», у 1996 р. аналогічну угоду укладено між урядами України та Республіки Білорусь, у 1997 р. між урядом України та урядом Чеської Республіки про взаємне працевлаштування громадян України та громадян Чеської Республіки.

У рамках СНД також приймаються так звані «модельні закони» — акти м'якого права. Зокрема, в грудні 2004 р. Міжпарламентська Асамблея держав — учасників СНД прийняла Модельний закон «Про статус вчителя», в 2000 р. було прийнято модельний закон про служби охорони праці [9, 79–81].

Таким чином, в умовах ринкової економіки перед Україною стає необхідність інтенсифікувати процес ратифікації та реалізації змісту конвенцій МОП, здійснювати подальшу адаптацію трудового законодавства до стандартів законодавства ЄС, розробити та прийняти деталізовану Конвенцію СНД з міжнародного трудового права. Крім того, необхідно зробити опрацювання та реалізацію довгострокової програми перегляду національного законодавства з урахуванням вимог міжнародно-правових актів у цій сфері.

#### Література

1. Трудовое право: Учебник / Под ред. О. В. Смирнова. — М., 1996.
2. Международное право в документах. — М., 1982.
3. Права людини: міжнародні договори України; декларації; документи. — К.: Паук. думка, 1992.
4. Российское трудовое право: Учебник для вузов / Отв. ред. А. Д. Зайкип. — М.: НОРМА, 2000.

5. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 29. — Ст. 367.
6. Європейська конвенція з прав людини. — К.: Фенікс, 2005.
7. Чапিশева Г. І. Становлення і розвиток трудового права СС: Пабл. посіб. / ОПОА. — О., 2004.
8. Чапিশева Г. І. Питання адаптації трудового законодавства України до законодавства СС // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. пр. — О., 2003. — Вип. 16.
9. Шумилов О. В. Концепція міжнародного трудового права СНГ // Московський журнал міжнародного права. — 2007. — № 1.

УДК 351.84:364.044.26-058.864(477)

*О. М. Потопахіна*

### **МАТЕРІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІТЕЙ-СИРИТ ТА ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ, ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ**

В Україні значна увага приділяється становищу дітей, їхньому соціальному та правовому захисту, а також створенню умов для фізичного, інтелектуального й духовного розвитку, майбутньої повноцінної життєдіяльності. Для координації дій, пов'язаних із виконанням Конвенції ООН про права дитини і Всесвітньої декларації про виживання, захист і розвиток дітей, прийнято низку нормативно-правових актів, основною метою яких є забезпечення права кожної дитини народитися здоровою, вижити і мати умови для всебічного розвитку, бути надійно соціально і психологічно захищеною.

Конституцією України дітям гарантуються всі права, необхідні для їх розвитку і життя. Стаття 52 Конституції України проголошує, що утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу [1]. Доповнюють та деталізують ці права інші законодавчі акти. Але, незважаючи на досить чітко розроблену на сьогодні законодавчу базу щодо захисту прав дітей, в Україні дедалі збільшується кількість дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, значна частина яких поповнює дитячі будинки та школи-інтернати. У нашій державі зареєстровано 22 108 дітей-сиріт і дітей, які залишилися без батьківської опіки. Із них 11 228 дітей були взяті опікунами. Інші установи взяли 1068 дітей, громадянами України було усиновлено 860 дітей, іноземцями — 827 дітей. За 2006 рік було створено тільки 8 дитячих будинків сімейного типу, лише 266 дітей були прийняті в установи сімейного типу, всі інші — 8850 були направлені в інтернати [5].

Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [2] (із змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо органів і служб у справах неповнолітніх, спеціальних установ для неповнолітніх» від 7 лютого 2007 р. [4]), встановлює державні соціальні стандарти і нормативи, серед яких — стандарти і нормативи щодо

мінімального матеріального забезпечення та інших витрат на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Згідно з вказаним вище Законом право на повне державне забезпечення в навчальних закладах мають діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, віком до вісімнадцяти років та особи з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, при продовженні навчання до двадцяти трьох років. Особам із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які навчаються, крім повного державного забезпечення виплачується стипендія в розмірі, який на 50% перевищує розмір стипендії у відповідному навчальному закладі, а також виплачується 100% заробітної плати, яка нарахована в період виробничого навчання та виробничої практики; до завершення навчання виплачується щорічна допомога для придбання навчальної літератури в розмірі трьох місячних стипендій. Виплата зазначеної допомоги здійснюється протягом 30 днів після початку навчального року за рахунок коштів, що передбачаються для навчальних закладів у відповідних бюджетах.

При наданні академічної відпустки за медичним висновком за ними зберігається на весь період академічної відпустки повне державне забезпечення та виплачується стипендія. Навчальний заклад сприяє організації їх лікування. Випускники навчальних закладів із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, забезпечуються за рахунок навчального закладу одягом і взуттям, а також одноразовою грошовою допомогою в розмірі двох прожиткових мінімумів. За бажанням випускників навчальних закладів їм може бути видана грошова компенсація в розмірі, необхідному для придбання одягу і взуття. Вартість повного державного забезпечення у грошовому еквіваленті для дітей віком від народження до трьох років, від трьох до семи років, від семи до десяти років, від десяти до чотирнадцяти років, від чотирнадцяти до вісімнадцяти років та осіб із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до двадцяти трьох років визначається відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум» [3].

Витрати на утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у сім'ях опікунів, прийомних сім'ях, дитячих будинках сімейного типу, у державних закладах фінансуються з державного, обласних бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим. У разі зміни форми влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа дозволяються трансферти між бюджетами різних рівнів.

Для поліпшення матеріального забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, митні органи зобов'язані безоплатно передавати закладам, в яких виховуються діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, дитячим будинкам сімейного типу, прийомним сім'ям дитячі речі, м'який інвентар, транспортні засоби тощо, затримані митними органами і конфісковані в установленому порядку, а також ті, за якими не звернувся власник до закінчення терміну їх зберігання під митним контролем, у кількості, що не перевищує необхідних річних потреб відповідного закладу або сім'ї, за зверненням служби у справах дітей.



Порядок відшкодування витрат на утримання дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа, здійснення їм інших виплат встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до державних соціальних стандартів.

Крім вказаних основних законодавчих актів у сфері матеріального забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, слід назвати і підзаконні нормативно-правові акти:

- Про проведення експерименту з призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають під опікою (піклуванням) і проживають у сім'ях опікунів (піклувальників), за принципом «гроші ходять за дитиною»: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2007 р. № 605;

- Про підвищення рівня пенсійного забезпечення осіб із числа дітей-сиріт: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2006 р. № 186;

- Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» у 2007 році: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 81;

- Про затвердження додаткового розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р. № 547-р.;

- Про проведення експерименту з призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають під опікою (піклуванням) або у відповідних закладах, за принципом «гроші ходять за дитиною»: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2006 р. № 956;

- Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» у 2006 році: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2006 р. № 106 [6] та ін.

Для поліпшення виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, Міністерство освіти і науки України наказом від 17 листопада 2003 р. № 763 «Про затвердження норм матеріального та нормативів фінансового забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також вихованців шкіл-інтернатів» [6], затверджує норми матеріального забезпечення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування: предметами гардероба та текстильної білизни дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що перебу-

вають (навчаються) у навчальних закладах усіх типів і знаходяться на повному державному утриманні; предметами гардероба та текстильної білизни вихованців дитячих будинків і шкіл-інтернатів, які потребують соціальної підтримки, предметами першої потреби вихованців дитячих будинків, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що перебувають (навчаються) у школах-інтернатах. Затверджує нормативи фінансового забезпечення для первісного придбання предметів гардероба та текстильної білизни для вихованців, учнів, студентів: не менше 25 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян — для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, дошкільного віку, які перебувають у дитячих будинках та школах-інтернатах і знаходяться на повному державному утриманні; не менше 35 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян — для вихованців, учнів, студентів з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають (навчаються) у навчальних закладах усіх типів і знаходяться на повному державному утриманні; не менше 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян вихованцям дитячих будинків та шкіл-інтернатів, які потребують соціальної підтримки.

Порядок призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» у 2007 році, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 81 [6], встановлює розміри соціальної допомоги та грошового забезпечення дітям-сирітам та дітям, позбавленим батьківського піклування, батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях.

Розмір соціальної допомоги становить два прожиткових мінімуми для дітей відповідного віку. Для осіб із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, віком від 18 до 23 років, які навчаються за денною формою у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації та професійно-технічних навчальних закладах, розмір соціальної допомоги становить два прожиткових мінімуми для працездатної особи. У разі коли дитині виплачуються призначені в установленому порядку пенсія, аліменти, стипендія чи державна допомога, розмір соціальної допомоги визначається як різниця між двома прожитковими мінімумами для дитини відповідного віку та розміром зазначених виплат за попередній повний місяць на момент влаштування дитини у дитячий будинок сімейного типу або прийомну сім'ю.

У разі зміни розміру пенсії, аліментів, стипендії чи державної допомоги батьки-вихователі або прийомні батьки зобов'язані повідомити про це уповноважений орган для проведення відповідного перерахунку розміру раніше призначеної соціальної допомоги.

Розмір грошового забезпечення становить 35% двох прожиткових мінімумів для дітей відповідного віку на кожну дитину-вихованця та кожну прийомну дитину і не залежить від пенсії, аліментів, стипендії чи державної допомоги на кожну дитину-вихованця та на кожну прийомну дитину. Сумарний обсяг гро-

шового забезпечення не повинен перевищувати п'яти прожиткових мінімумів для працездатної особи і розподіляється між батьками-вихователями рівними частинами за їх згодою. Розмір грошового забезпечення одному з прийомних батьків не повинен перевищувати півтора прожиткового мінімуму для працездатної особи. У разі встановлення іншого прожиткового мінімуму розмір соціальної допомоги та грошового забезпечення перераховується без додаткового звернення батьків-вихователів і прийомних батьків.

Порядком призначення і виплати стипендій, затвердженого постановою Кабінетом Міністрів України від 12 липня 2004 р. № 882 [6], студентам і курсантам з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, призначаються соціальні стипендії, яким за підсумками навчання не призначена академічна стипендія. Підставою для призначення соціальної стипендії є наявність в особи права на отримання державних пільг і гарантій, установлених законодавством.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2006 р. № 186 «Про підвищення рівня пенсійного забезпечення осіб із числа дітей-сиріт» дітям-сиротам віком старше 18 років, яким призначено пенсію у разі втрати годувальника, з 1 січня 2006 р. встановлено доплату в розмірі до 30 грн. Зазначена доплата виплачується, якщо розмір пенсії у разі втрати годувальника (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги, пенсій за особливі заслуги перед Україною, сум індексації та інших доплат до пенсій, встановлених законодавством) у розрахунку на кожну таку дитину не досягає двох розмірів прожиткового мінімуму, встановленого на 2006 р. для осіб, які втратили працездатність, з 1 січня 2006 р. — 700 грн, з 1 квітня 2006 р. — 718 грн, з 1 жовтня 2006 р. — 732 грн. Після встановлення доплати розмір пенсійної виплати не повинен перевищувати двох розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. При цьому дітям-сиротам, які отримують пенсії у разі втрати годувальника та державну соціальну допомогу відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» від 16 листопада 2000 р. [6], зазначена доплата встановлюється з урахуванням розміру державної соціальної допомоги.

Доплата дітям-сиротам, які одержують соціальну пенсію у разі втрати годувальника і які перебувають на повному державному утриманні у дитячих будинках-інтернатах, виплачується в порядку, передбаченому ст. 88 Закону України «Про пенсійне забезпечення», тобто 25%. Дітям-сиротам, які перебувають на повному державному утриманні в інших закладах (у школах-інтернатах, дитячих будинках, будинках сімейного типу, центрах соціально-психологічної реабілітації дітей), доплата виплачується в розмірі 100%. Таким чином, на сьогоднішній день питанням, пов'язаним з захистом прав і свобод дітей та молоді, насамперед, дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, приділяється багато уваги як з боку держави, так і всього суспільства. В Україні відбувається активний процес формування національного законодавства та механізмів щодо реалізації державної політики у сфері дитинства. За часів незалежності прийнята низка нормативно-правових документів щодо

стану дитинства в Україні, які спрямовані на реальне поліпшення становища дітей, зокрема дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, захист їхніх прав. Безумовно, економічні негаразди знижують можливості держави у створенні необхідної матеріальної бази для забезпечення повної реалізації прав дитини. Явища економічної та соціальної нестабільності дестабілюють систему фінансування навчальних та спеціальних навчальних закладів, слабкою є їхня матеріальна база, що негативно впливає на соціальний захист прав дітей, які виховуються в дитячих будинках, будинках сімейного типу, школах-інтернатах тощо. З огляду на це є гостра необхідність у реалізації єдиної державної політики щодо поліпшення становища дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, їх освіти та соціально-психологічної адаптації в суспільстві, у використанні міжнародного досвіду розв'язання проблем захисту прав цієї категорії дітей.

#### Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13 січня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 6. — Ст. 147.
3. Про прожитковий мінімум: Закон України від 15 липня 1999 р. № 966-XIV (із змінами, внесеними згідно із законами № 2505-IV (2505-15) від 25 березня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України (далі — ВВР). — 2005. — № 17; № 18–19. — Ст. 262; ...№ 2661-IV (2661-15) від 16 червня 2005 р. // ВВР. — 2005. — № 29. — Ст. 383; ...№ 3235-IV (3235-15) від 20 грудня 2005 р. // ВВР. — 2006. — № 9; № 10–11. — Ст. 96; ...№ 489-V (489-16) від 19 грудня 2006 р. // ВВР. — 2007. — № 7–8. — Ст. 66) // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 38. — Ст. 348.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо органів і служб у справах неповнолітніх спеціальних установ для неповнолітніх: Закон України № 609-V (609-16) від 7 лютого 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 49. — Ст. 484.
5. За матеріалами Інтернет-сайту [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).
6. За матеріалами Інтернет-сайту [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

УДК 349.243:625.1/5(477)

*А. М. Апанасенко*

### ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ

Залізничний транспорт України є однією з важливих галузей економіки України, оскільки вона забезпечує її внутрішні та зовнішні транспортно-економічні зв'язки. Його стабільне та ефективне функціонування є необхідною умовою забезпечення обороноздатності, національної безпеки та цілісності країни, поліпшення умов та рівня життя населення. Одним із важливих напрямків забезпечення стабільності та ефективного функціонування даної галузі економіки є питання охорони праці.

© А. М. Апанасенко, 2008

Охорона праці на залізничному транспорті, на відміну від інших об'єктів управління, пронизує усю виробничу діяльність та нерозривно пов'язана не тільки із виробництвом в цілому, але й з кожним технологічним процесом, кожним робочим місцем зокрема. Тому охорона праці є складовою частиною роботи керівника та виконавця кожного рівня [1, 72].

Аналіз наукових праць свідчить, що вивчення правових проблем охорони праці базується на теоретичних засадах, які розробили С. О. Іванов, В. І. Семенов, С. А. Голощапов, І. Шамшина та інші вчені. В основному науковий пошук цих авторів спрямований на загальні правові проблеми охорони праці. Недостатньо дослідженими залишаються особливості правового регулювання охорони праці в окремих галузях економіки, зокрема на залізничному транспорті.

Тому метою даної статті є встановлення особливостей правового регулювання охорони праці та їх значення на залізничному транспорті.

У науковій літературі охорона праці розглядається як економічна, соціальна та правова категорія. Більше того, охорону праці, як правову категорію, розглядають у широкому та вузькому значенні [2, 255; 3, 47].

Наукою трудового права охорона праці розглядається також як правовий принцип, інститут трудового права, елемент трудових правовідносин та система законодавства. З. Я. Козак зазначає, що, як принцип трудового права, охорона праці відображає зміст усіх норм трудового права, які за своєю сутністю спрямовані на охорону здоров'я та працездатності працівників [4, 393]. О. В. Смирнов сформулював цей принцип як всемірну турботу про охорону праці та здоров'я працівників, який означає встановлення рівного права всіх працівників і службовців на сприятливі для здоров'я умови праці. Він зазначає, що даний принцип базується на існуванні у трудовому праві спеціальних норм, які передбачають диференціацію правового регулювання умов праці залежно від вікових та статевих особливостей працівників та стану їх працездатності [5, 186]. Вважаємо, що така диференціація повинна включати не тільки суб'єктивні чинники, але й об'єктивні. Як вірно зазначив С. А. Голощапов, диференціація правового регулювання охорони праці може бути пов'язана зі специфікою умов, в яких здійснюються конкретні трудові відносини. Така диференціація має важливе значення для розмежування норм по охороні праці від норм, які регулюють суміжні або більш загальні види відносин, та для вірного визначення їх місця як у різних актах, так і в системі законодавства в цілому [3, 101]. Так, наприклад, на залізничному транспорті діють такі спеціальні норми, як: правила — безпеки для працівників залізничного транспорту на електрифікованих лініях, безпеки експлуатації електровозів, тепловозів та моторвагонного рухомого складу тощо; інструкції з охорони праці для основних залізничних професій — екіпірувальників пунктів екіпірування локомотивних депо, моториста поворотного круга локомотивного депо тощо [6, 286]. Застосування даних спеціальних норм з охорони праці на залізничному транспорті залежить від умов праці, характеру виконуваних робіт, інтенсивності, напруженості тощо, тобто об'єктивних критеріїв.

Правове регулювання охорони праці на залізничному транспорті здійснюється на законодавчому, галузевому та локальному рівні. Найважливіші норми, що регулюють питання охорони праці на залізничному транспорті, передбачені в Конституції України, КЗпП України та Законі України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. (у новій редакції від 21 листопада 2002 р.) тощо. Враховуючи специфіку залізничного транспорту, особливе значення мають галузеві та локальні нормативні акти щодо правового регулювання охорони праці.

До галузевих нормативних актів, що забезпечують охорону праці на залізничному транспорті, можна віднести положення, правила та інструкції, розроблені і затверджені Укрзалізницею, які містять обов'язкові вимоги з охорони праці при виконанні різних робіт. Наприклад, правила щодо безпеки експлуатації електровозів, тепловозів та моторвагонного рухомого складу, охорони праці при перевезенні робітників, розміщені житлових, побутових і службових вагонів на коліях у пересувних формуваннях залізничного транспорту тощо. Інструкції з охорони праці для основних залізничних професій: промивальника-пропарювача і слюсаря на ремонті рухомого складу, зайнятого заправкою і ремонтом клапанів заливних приладів цистерн, машиніста піскоподавальних установок локомотивного депо тощо [6, 286].

На підприємствах залізничного транспорту України у відповідності до Закону України «Про охорону праці» здійснюється державний, відомчий та громадський контроль і нагляд. Взагалі, відомчий контроль включає контроль та нагляд відомчими органами нагляду, комплексні та цільові перевірки, оперативний контроль, триступеневий контроль. Контроль та нагляд відомчими органами на залізничному транспорті здійснюється за правильністю виготовлення, встановлення та безпечної експлуатації об'єктів котлонагляду (підйомних споруд, ємностей, які працюють під тиском, парових та водонагрівальних котлів, трубопроводів пару і гарячої води тощо).

Комплексні та цільові перевірки стану охорони праці проводяться на підставі щорічних статистичних звітів, аналізу виробничого травматизму та стану охорони праці на залізницях, у відділах залізниці, на підприємствах, в організаціях та установах залізничного транспорту. Ці питання виступають предметом обговорення при підведенні підсумків виконання колективного договору.

Оперативний контроль виявляє порушення посадових обов'язків керівниками та спеціалістами у галузі охорони праці. Порядок проведення оперативного контролю на залізницях України регулюється Положенням про оперативний контроль за станом охорони праці на залізниці, затвердженим наказом ДТГО «Південно-Західна залізниця» від 20 грудня 2002 р. № 684-Н. Відповідно до цього Положення, оперативний контроль за станом охорони праці проводиться від окремих робочих місць до підприємства в цілому і складається з триступеневого контролю безпосередньо в підрозділах та контролю, що проводиться вищими інстанціями — дирекціями залізничних перевезень, галузевими службами та керівництвом залізниці. Особливість проведення триступеневого контролю на залізничному транспорті полягає у тому, що брати участь у такому контролі додатково можуть певні категорії працівників залежно від

класу станцій. Наприклад, п. 2.1.1 Положення передбачає, що перший ступінь триступеневого контролю здійснюють майстри, бригадири, старші оглядачі вагонів, старші електромеханіки, електромеханіки, начальники поїздів, маневрові диспетчери, чергові по станціях, а на станціях позакласних та 1-го класу додатково: старші прийомоздавачі вантажу і багажу, старші оператори станційно-технологічних центрів, тобто керівники робіт, змін та інших аналогічних підрозділів разом із уповноваженими трудового колективу з питань охорони праці і представниками профспілки.

Громадський контроль за збереженням прав і законних інтересів працівників залізниці у галузі охорони праці здійснюють професійні спілки, їх об'єднання в особі своїх виборних органів і представників, які мають право безперешкодно перевіряти додержання вимог охорони праці та вносити на розгляд посадовими особами пропозиції щодо усунення виявлених недоліків по охороні праці.

Особливості регулювання соціально-трудова відносин щодо охорони праці на залізничному транспорті пов'язані з технологією виробничого процесу та багаторівневою структурою адміністративно-господарського управління. Так на першому рівні за питання охорони праці та промислової безпеки несуть відповідальність керівники дирекцій залізничних перевезень, галузевих служб. На другому рівні — головний інженер залізниці, служби охорони праці, спеціалісти з охорони праці технічних служб та дирекцій залізниць. На третьому рівні — головні інженери відділень доріг, відділи і сектори охорони праці, спеціалісти з охорони праці підприємств і структурних підрозділів залізниць. Відповідно до ст. 13 Закону України «Про охорону праці», для підвищення відповідальності працівників за особисту безпеку, безпеку оточуючих людей та неухильне виконання нормативно-правових актів з охорони праці, правил безпечної експлуатації машин, устаткування та інших засобів виробництва, застосування засобів колективного та індивідуального захисту, на залізничному транспорті діє Положення про застосування талонів-попереджень з охорони праці для працівників залізниці, які зайняті на роботах з підвищеною небезпекою або роботах, де є потреба в професійному доборі», затверджене наказом начальника ДТГО «Південно-Західна залізниця» від 13 травня 2004 р. Особливістю цього Положення є те, що його вимоги є обов'язковими до виконання всіма працівниками залізниці, крім працівників воєнізованої охорони та служб, де талони-попередження застосовуються згідно з системою управління охороною праці відповідних головних управлінь Укрзалізниці. Згідно з п. 3.6 даного Положення працівник, у якого протягом року повторно вилучається талон-попередження, має бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності.

Особливістю правового регулювання питань охорони праці на залізничному транспорті є те, що значна частина їх регулюється нормативними актами локального характеру. Але механізм їх прийняття встановлюється централізованими актами, і це визначено Порядком опрацювання і затвердження власником нормативних актів про охорону праці, що діють на підприємстві та Положенням про розробку інструкцій з охорони праці.

Важливе значення у правовому забезпеченні охорони праці на залізничному транспорті належить колективному договору. Колективними договорами на залізницях регулюються такі питання з охорони праці, як: забезпечення необхідними засобами індивідуального захисту працівників, урахування шкідливості та небезпечності робіт, гарантії для працівників у випадку тимчасової втрати працездатності від нещасного випадку на виробництві, у разі смерті, гарантії неповнолітнім, жінкам у сфері охорони праці, працівникам, які здійснюють нагляд і контроль за станом безпеки і умов праці, особливості проведення медичного огляду працівників тощо. Статистичні показники про стан охорони праці на залізничному транспорті вказують на певні недоліки. Так, у першому півріччі 2007 р. отримали травми на виробництві 13 працівників залізниці, для трьох працівників ці травми виявилися несумісними з життям. Найгірше становище у службі колії, де травмовано сімох працівників. У локомотивному господарстві травмовано трьох, у пасажирському — двох, у службах сигналізації та зв'язку, електропостачання, Київській та Козятинській дирекціях — по одному. Смертельні випадки сталися у службі колії — два та в комерційному господарстві — один [7].

Останнім часом на залізничному транспорті все частіше трапляються різного роду аварії. За перше півріччя фахівцями з охорони праці було проведено майже 8 тис. перевірок, підлеглі отримали 2 тис. зауважень. Цифри вражають, та, на жаль, багато зауважень вчасно не усуваються, а повторюються від перевірки до перевірки. Серед таких зауважень — порушення термінів повторних інструктажів з охорони праці; непроведення технічних оглядів кранів, верстатів, пресів, компресорів; відсутність спеціальних відміток на ємностях з рідиною в акумуляторних, відсутність заземлення опор контактної мережі; брак карт освітлення та чутності гучномовного зв'язку ТРА станцій тощо. Особливе питання — якість проведення періодичних медичних оглядів. Наприклад, монтер колії Конотопської галузевої дистанції Б. 12 липня пройшов черговий медогляд, а 18 липня під час роботи на станції Кошари помер від інфаркту. І це вже сьомий смертельний випадок працівників на робочому місці у 2007 р. [7]. Ці обставини, звичайно, вказують на те, що все більше уваги необхідно приділяти удосконаленню та ефективності локального регулювання охорони праці на залізничному транспорті. Усім керівникам варто підвищити відповідальність за забезпечення вимог безпеки, особливо на роботах, які ведуться на коліях. Треба посилити контроль за обов'язковим виконанням нормативів особистої участі в роботі з охорони праці і, безумовно, підвищити якість перевірок при виконанні оперативного контролю за станом охорони праці. Вирішення цих та інших питань, які стосуються охорони праці, необхідно також передбачати на колективно-договірному рівні.

Для забезпечення поліпшення умов та охорони праці у колективних договорах на залізничному транспорті необхідно передбачити таке: з метою забезпечення безпеки руху та безпеки праці, збереження нормальної тривалості робочого часу та часу відпочинку працівників вносити відповідні корективи у технологічні процеси роботи виробничих підрозділів, цехів, дільниць, змін та



індивідуальних робочих місць перед кожною зміною чисельності; забезпечити участь та врахування думки технічної інспекції праці Дорпрофсож у ролі незалежних експертів у комісіях з прийому закінчених будівельних та реконструйованих об'єктів виробничого призначення, дослідних зразків продукції, виробів, спецодягу та нової техніки, робочих місць, у тому числі залізничного рухомого складу, включаючи спеціальний, а також у розробленні технічних завдань та технічних умов на серійне виробництво цієї техніки. Цей захід забезпечить більш ретельну перевірку нової техніки, яка використовується на залізничному транспорті; необхідно здійснювати роботу по втіленню технічних засобів, які забезпечують зниження травматизму та чисельності працівників, які виконують трудові функції на роботах із шкідливими та/або небезпечними умовами праці, а також на роботах, які виконуються в особливих температурних умовах.

Враховуючи вищезазначене, можна дійти висновку, що на залізничному транспорті здійснюється комплексне правове регулювання охорони праці; а галузевим та локальним правовим актам з охорони праці належить провідна роль.

#### Література

1. Надворная Н. М. Коллективно-договорное регулирование социально-трудовых отношений на железнодорожном транспорте: На материалах Дальневосточной железной дороги — филиала ОАО «РЖД»: Дис... канд. экон. наук. — Хабаровск, 2006.
2. Шептулина Н. Н. Охрана труда // Трудовое право России: Учеб. для вузов / Отв. ред. Р. З. Лившиц, Ю. П. Орловский. — М., 1998.
3. Голощапов С. А. Правовые вопросы охраны труда в СССР. — М.: Юрид. лит., 1982.
4. Трудове право України: Акад. курс: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та ін.; За ред. П. Д. Пилипенка. — 2-ге вид., перероб. і допов. — К.: Ін-Юре, 2006.
5. Смирнов О. В. Основные принципы советского трудового права. — М.: Юрид. лит., 1977.
6. Довідник залізничника: У 8 кн. Кн. 4. Охорона праці / Д. В. Зеркалов, В. С. Остапенко, М. В. Дорошенко та ін.; За ред. Д. В. Зеркалова. — К.: Основа, 2004.
7. Рабочее слово. — 2007. — 11-17 авг.

УДК 347.962(477)

**В. В. Кривенко**

#### УПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ У СУДОВІЙ СИСТЕМІ ТА ПРОБЛЕМИ ЇЇ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ

Функції органів судової влади та органів суддівського самоврядування реалізуються у певних організаційно-правових формах, під якими слід розуміти зовнішні вияви конкретних дій, які здійснюються органами управління для реалізації поставлених перед ними завдань.

Необхідність удосконалення організаційно-управлінської діяльності судів звернуто увагу в доповіді Голови Верховного Суду В. Онопенка на VIII надзвичайному з'їзді суддів України [1].

З урахуванням характеру та змісту організаційно-управлінської діяльності в судах вважаємо за можливе виділити такі її форми:

- видання актів локальної і відомчої нормотворчості;
- формування внутрішньосистемних організаційних структур;
- проведення організаційних заходів, пов'язаних з обговоренням питань діяльності судових і самоврядних структур і проведення у життя прийнятих рішень;
- виконання організаційно-технічних операцій, пов'язаних з виданням індивідуальних правових актів, управлінських рішень і вчиненням дій;
- здійснення координації з іншими органами;
- здійснення контролю.

Видання нормативних актів у судовій системі і системі суддівського самоврядування можна розглядати як певну ознаку самоорганізації, однак лише частково, оскільки її межі визначені законом.

Певна частина нормативних актів видається безпосередньо на підставі конкретних приписів, що містяться у законі. Так, Пленум Верховного Суду України затверджує власний Регламент (п. 9 ч. 2 ст. 55), а Президія Верховного Суду — Положення про порядок організації і діяльності науково-консультативної ради цього Суду (ч. 2 ст. 57 Закону про судоустрій). Інші нормативно-правові акти і акти, пов'язані з ними, видаються у випадках, коли це органічно впливає з завдань і функцій відповідних органів.

Це є особливо властивим для органів суддівського самоврядування, враховуючи демократичний характер засад їх діяльності. Такий підхід набуває особливо важливого значення стосовно її процесуальних аспектів. Як відзначив О. Кутафін, «процесуальні норми розраховані на здійснення найдемократичніших принципів управління суспільством... Запровадження процесуальних норм дисциплінує учасників правозастосовчого процесу, сприяє додержанню законності у всіх сферах і на всіх стадіях діяльності із застосування норм матеріального права» [2, 99]. У таких випадках органи суддівського співтовариства цілком підготовлені для того, щоб виступати як суб'єкти правотворчості.

Окремі акти нормативного характеру можуть видавати з'їзди і конференції суддів, наприклад регламенти з'їздів суддів України, які затверджуються на початку їх роботи. Це стосується і Положення про Раду суддів України (далі — РСУ), Кодексу професійної етики суддів [3, 252–254], інших нормативних актів, проте основна їх маса видається радами суддів, особливо РСУ.

Так затверджено положення про порядок виготовлення, обліку, видачі та знищення посвідчень професійних суддів, суддів у відставці, народних засідателів і присяжних, затвердження порядку нарахування заробітної плати суддям, перелік вимог, що пред'являються до приміщень районних, міських судів, описи та зразки мантиї суддів судів загальної юрисдикції, опис та зразок нагрудного знаку судді тощо. Триває робота над іншими правовими актами внутрішньоорганізаційного характеру. Поставлено завдання найближчим часом завершити формування цієї нормативно-правової бази.

Така ж робота здійснюється органами суддівського співтовариства Російсь-

кої Федерації, де Радою суддів Росії затверджені Положення про екзаменаційні комісії з приймання кваліфікаційних екзаменів на посаду судді [4, 71–73], Типові правила внутрішнього розпорядку суду [5, 74–76] та інші документи.

Як своєрідні квазінормативні акти можна розглядати акти погодження, які стосуються проектів нормативних актів, розроблених Державною судовою адміністрацією (ДСА). Більшість повноважень органів ДСА, передбачених у ст. 126 Закону про судоустрій, стосуються внутрішніх питань управління судовою системою, а тому органи суддівського самоврядування безпосередньо причетні до вирішення цих питань. Це є юридичною підставою для погодження актів ДСА з РСУ.

Так, РСУ були погоджені розроблені ДСУ єдині нормативи фінансового забезпечення судів загальної юрисдикції, типовий регламент кваліфікаційних комісій суддів, Положення про службу судових розпорядників, Інструкція із судового діловодства в місцевому загальному суді та низка інших актів [6].

Індивідуальні правові (правозастосовчі) акти видаються керівниками судів (накази і розпорядження), президіями судів (рішення, які підписуються головами судів), пленумами вищих спеціалізованих судів і Пленумом Верховного Суду України (постанови).

Формування внутрішньосистемних організаційних структур здійснюється за участю різних суб'єктів судової влади: голів судів, президій апеляційних, вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України, пленумів вищих спеціалізованих судів та Пленуму Верховного Суду України. Вирішальну роль відіграють колегіальні органи судового управління, що відповідає демократичним засадам судової системи і запобігає прийняттю необґрунтованих вольових рішень.

Як відомо, первинним проектом конституційної реформи в Україні передбачалося позбавити з'їзд суддів України права призначати суддів Конституційного Суду України. Цей намір викликав негативні відгуки в юридичній періодиці [7, 146; 8, 114] і осуд з боку суддівського співтовариства на засіданнях РСУ. І справді, наслідком такого кроку стало б порушення балансу між гілками влади, приниження авторитету судової влади і органів суддівського самоврядування. На щастя, ця сумнівна новація не дістала закріплення у Законі «Про внесення змін і доповнень до Конституції України».

Обговорення питань діяльності судових і самоврядних структур відбувається як шляхом безпосереднього спілкування між її суб'єктами, так і проведення оперативних та інших нарад, зустрічей, семінарів тощо.

Проте найбільш упорядкованою і конкретною формою такого обговорення проблем є їх розгляд на засіданнях колегіальних органів судового управління (президіях і пленумах судів), з'їздах і конференціях суддів, рад суддів.

У зв'язку з цим виникають питання щодо ролі президій судів і навіть щодо доцільності їх подальшого існування. Після того як вони перестали здійснювати правосуддя як наглядова інстанція, їх правовий статус істотно змінився. Це дало підстави для закликів до їх повної ліквідації. Зокрема, на IV з'їзді суддів України з такими пропозиціями виступили делегати від Київської і До-

нецької областей. Проти цієї ідеї виступив колишній Голова Верховного Суду України В. Малярєнко [9, 6]. І справді, президії судів, з одного боку, багато уваги приділяють обговоренню актуальних питань їх діяльності, що саме по собі приносить велику користь. Це особливо важливо в умовах, коли структури безпосередньої суддівської демократії — збори суддів не мають своїх виконавчих органів (за чинним законодавством) і президії певною мірою замінюють їх. Крім того, потрібно зважати на те, що президії судів наділені правом виносити як рекомендаційні, так і імперативні управлінські рішення з окремих питань [10, 5].

Колишній Голова Верховного Суду України В. Бойко вважає недоцільним існування пленумів у вищих спеціалізованих судах [11, 4]. Це питання могло б постати на порядку денному в разі прийняття його ж пропозиції про позбавлення їх права надавати рекомендації з застосування судами законодавства. Проте в сучасних умовах, особливо з урахуванням великого обсягу такої діяльності пленумів Вищого господарського і Вищого адміністративного судів, це питання не можна назвати актуальним.

Існування координаційної функції в судовому управлінні пов'язано з необхідністю узгоджувати зусилля низки структур, які тим чи іншим чином беруть у ньому участь.

Необхідність у координації об'єктивно обумовлена тим, що багато управлінських рішень у сфері судоустрою приймається різними державними органами і органами суддівського самоврядування. В таких умовах відмова від координації могла б призвести до знеосібки. З іншого боку, координаційні дії не повинні виходити за межі повноважень тих чи інших органів, визначених законом, щоб не допустити протиправного втручання в чужу сферу відповідальності.

Основними видами координації, а відтак і взаємодії є: взаємний обмін інформацією організаційно-управлінського характеру, двосторонні і багатосторонні контакти представників різних управлінських структур; розроблення спільних заходів, підготовка проектів правових актів та інших документів, спільна участь у вивченні організації роботи в судах, участь представників одних управлінських структур у засіданнях колективних органів інших структур і, нарешті, проведення спільних засідань цих органів з прийняттям спільних рішень, обов'язкових для виконання всіма учасниками. Координація і взаємодія здійснюються на засадах рівноправного партнерства різних структур. Йдеться передусім про президії судів, ради судів та РСУ, органи ДСА.

Так, на спільному засіданні президії апеляційного суду Волинської області; обласної ради суддів і територіального управління ДСА було розглянуто питання про стан стажування суддів місцевих судів [12, 7]. На спільному засіданні Президії Верховного Суду України, президії РСУ підбивались підсумки вивчення стану організації і здійснення правосуддя в окремих областях [13, 11], на розширених засіданнях Президії Верховного Суду України та колегії ДСА України розглядають питання «Про роботу Державної судової адміністрації України та пріоритетні напрямки організаційного забезпечення діяльності

судів». Рішення, які приймаються на таких спільних засіданнях, підписуються усіма керівниками цих органів у рядок, що підкреслює партнерство стосунків.

З урахуванням потенціалу усіх цих органів можна стверджувати, що їм під силу і розроблення спільних документів концептуального характеру, особливо якщо при цьому буде використано можливості найактивніших у науковому пошуку членів суддівського співтовариства. «Пропоную суддівському товариству, — пише Д. Луспенник, — за участю рад суддів прийняти Концепцію інформаційної політики судової системи (до речі, в Росії вона уже давно прийнята), яка б включала системний підхід до проведення комплексу заходів нормативно-правового, організаційного, науково-дослідного, видавничого та іншого характеру, спрямованого на гармонізацію відносин судової влади і суспільства, розуміння громадянами важливості судової реформи, що проводиться в державі, пропаганду принципів правосуддя» [14, 6]. Над цим варто задуматись.

У цілому ж відносини між учасниками координації мають демократичний характер, оскільки вони побудовані на співробітництві органів і посадових осіб та взаємодопомозі.

Наступним кроком у цьому напрямку могло б стати створення координаційної ради представників органів, що здійснюють управління у сфері судоустрою, з обов'язковим включенням до неї представників самоврядних суддівських структур.

Що ж стосується контролю, то він розглядається як «перевірка виконання законів, рішень тощо» [15, 323]. Контроль являє собою невід'ємну складову частину управління, яке через відсутність контролю може втратити свою ефективність. Контроль повинен бути послідовним, об'єктивним, обґрунтованим, законним, оперативним і гласним. У сучасних умовах з урахуванням змін в методах управління і суспільній атмосфері взагалі особливої значущості набуває така риса контролю, як його демократичність, що пов'язано з прозорістю об'єктів контролю, чіткістю контрольних процедур та підвищенням ролі самоврядних структур в його здійсненні.

Суб'єктами контролю у сфері судового управління є всі органи і посадові особи, які здійснюють організаційне керівництво діяльністю судів, навіть якщо їх контрольна діяльність спеціально не виокремлена у відповідних нормах закону.

Найповніше питання контролю відображені у розділі V Закону про судоустрій «Суддівське самоврядування». Органи суддівського самоврядування внаслідок об'єктивних причин не можуть та і не повинні вникати у деталі управлінських питань, обмежуючись глобальними і принциповими проблемами. Відтак в їхній діяльності збільшується питома вага контролю. Законмірність виділення контрольної діяльності суддівського самоврядування обумовлюється потребою запровадити елементи принципу стримування і протипаг у межах судової системи. Якщо контроль за судами і судьями здійснюється органами суддівського співтовариства, то це якщо не усуває, то принаймні значно зменшує небезпеку протиправного впливу на них у порівнянні зі здійсненням контролю іншими органами.

Контроль за організацією діяльності судів та органів ДСА покладено на ради суддів (п. 1 ч. 4 ст. 111) та РСУ (п. 3 ч. 5 ст. 116 Закону про судоустрій). Крім того, беручи основну участь у формуванні кваліфікаційних комісій суддів, структури суддівського самоврядування здійснюють на них і певний контрольний вплив. При цьому кваліфікаційні комісії самі можуть бути суб'єктами контролю за діяльністю суддів [16, 3] (зауважимо — суддів, а не судів), оскільки вони здійснюють стосовно них юрисдикційні повноваження.

Підконтрольність органів ДСА органам суддівського самоврядування обумовлена їх підзвітністю самоврядним суддівським структурам [17, 151]. Не випадково з'їзду суддів України надано право висловлювати недовіру голові ДСА України (п. 2 ч. 1 ст. 112 Закону про судоустрій). З цього можна зробити висновок, що прийняття такого рішення має поєднуватися з рекомендацією з'їзду звільнити голову ДСА з посади. Було б ще логічнішим, якби у Законі прямо передбачалося, що висловлення недовіри тягне у таких випадках звільнення з посади, як це передбачено законами стосовно інших посадових осіб (Генерального прокурора України, голів місцевих державних адміністрацій тощо). Слід також передбачити можливість висловлення недовіри керівникам регіональних органів ДСА, причому за рішеннями не лише з'їзду суддів України, але і конференцій суддів.

Слід зауважити, що, будучи об'єктами контролю з боку органів суддівського співтовариства, органи ДСА та їх керівники самі, у свою чергу, є суб'єктами контролю: відомчого — стосовно підпорядкованих їм органів і посадових осіб і позавідомчого — стосовно апарату судів.

Спільною рисою, що стосується усіх суб'єктів контролю за діяльністю судів і суддів у галузі управлінських відносин є те, що цей контроль не може стосуватися додержання ними норм процесуального законодавства при розгляді конкретних судових справ [18, 3].

«Контрольні функції органів суддівського самоврядування... стосуються організації роботи судів з питань діяльності голів судів, їх заступників, суддів, апарату судів по дотриманню законодавства і відповідних нормативних актів у галузі діловодства, статистики, архівної справи, по забезпеченню в цих галузях прав громадян, по зміцненню виконавчої, службової та фінансової дисципліни, додержання судьями норм Кодексу професійної етики судді» [19, 237].

Законодавством і практикою вироблено певні види контрольної діяльності, до яких належать: перевірки стану роботи на місцях, вжиття за їх наслідками заходів щодо нормалізації становища, заслуховування посадових осіб на засіданнях колегіальних органів тощо.

Чинне законодавство прямо не передбачає можливості проведення будь-ким перевірок діяльності судів і суддів. Натомість використовуються інші формулювання. Так, апеляційні суди надають методичну допомогу у застосуванні законодавства місцевим судам (п. 4 ч. 1 ст. 26), вищі спеціалізовані суди — судам нижчого рівня (п. 3 ч. 1 ст. 39 Закону про судоустрій). Зрозуміло також, що для обговорення президіями судів вищого рівня інформації голів судів нижчого рівня щодо організації роботи потрібно ознайомлення зі станом справ

на місці (вивчення), яке, по суті, трансформується у перевірку. Ця перевірка може поєднуватися з наданням практичної допомоги в організації роботи, але все одно такий захід сприймається суддями перш за все як перевірка, а не як «вивчення» чи «ознайомлення».

Як зазначає В. Маляренко, «постійні планові та позапланові вивчення стану організації здійснення судочинства судами нижчого рівня з виїздом на місця з наступним розглядом результатів цього вивчення на засіданнях Президії Верховного Суду України та Президії Ради суддів України спонукають суддів до того, щоб закон застосовувався чітко і повноваження судді відповідали його високому статусу в державі» [20, 7–8].

Можливо, є доцільним щоб голова РСУ та голови регіональних рад суддів здійснювали свої обов'язки з відривом від суддівської роботи зі збереженням за ними статусу суддів, а до контролю активніше залучалися судді у відставці, збагачені досвідом роботи, але не обтяжені розглядом судових справ.

Як свідчить практика РСУ, підставами для перевірок зазвичай є або наявність узагальненої інформації про незадовільний стан організації роботи в окремих судах, або конкретні звернення громадян і трудових колективів, або повідомлення про протиправні дії щодо суддів. Так, за дорученням РСУ член ради суддів Верховного Суду України О. Волков здійснив у Мукачевому на Закарпатті перевірку обставин незаконного затримання і застосування інших примусових заходів щодо судді місцевого суду з наступним розглядом і вжиттям відповідних заходів. У разі потреби ставиться питання про кадрові висновки. Так, РСУ було поставлено питання про звільнення з посад голови Іршавського районного суду Закарпатської області І. І. Марковича, голови Гірницького районного суду Макіївки Є. П. Завгороднього, голови Шацького районного суду Волинської області В. М. Нечая [21]. Колишній голова Миколаївського місцевого господарського суду В. Фролов на порушення ч. 2 ст. 105 Закону про судоустрій тривалий час відмовлявся скликати збори суддів цього суду, аби уникнути колективної критики за недоліки в роботі, припускався нестриманості і грубощів у стосунках з членами колективу, за що був звільнений з керівної посади [22, 9].

Не лише організаційний, але й контрольний характер носить обговорення управлінських питань на засіданнях президій судів, у тому числі заслуховування інформації голів судових палат щодо діяльності палат, інформації голів місцевих судів щодо організації діяльності цих судів.

Контроль, що здійснюється самоврядними суддівськими структурами, стосується також забезпечення виконання рішень органів суддівського самоврядування. У зв'язку з цим існує потреба в аналізі чинних норм судоустрійного законодавства щодо обов'язковості рішень цих органів.

Рішення зборів суддів усіх рівнів є обов'язковим для всіх суддів даного суду (ч. 5 ст. 105, ч. 4 ст. 106). Це викликає подив, якщо взяти до уваги, що зазначені рішення відповідно до цих же норм стосуються не лише суддів, але й працівників апарату судів. Рішення конференцій суддів є обов'язковими для її виконавчих органів і суддів відповідних судів (ч. 3, ст. 108), але це, очевидно,

в буквальному розумінні не поширюється на інші структурні елементи в судах і на їх керівників. Рішення з'їзду суддів України є обов'язковими для всіх органів суддівського самоврядування та всіх професійних суддів (ч. 3 ст. 112 Закону про судоустрій).

Рішення рад суддів чомусь є обов'язковими лише для суддів, які займають адміністративні (тобто керівні) посади у відповідних судах (ч. 5 ст. 111). Очевидно, для всіх інших суддів і працівників апаратів судів вони не є обов'язковими, а, власне, чому ж? Натомість рішення Ради суддів України є обов'язковими для всіх органів суддівського самоврядування (ч. 6 ст. 116 Закону про судоустрій) і лише для них.

Відповідно до ст. 107 Закону виконання рішень зборів місцевого суду за дорученням зборів покладається на голову відповідного суду, а в судах, де діють президії — на президії через відсутність на цьому рівні виконавчих органів. Природно, що виконання рішень конференцій суддів і з'їзду суддів України повинні здійснювати відповідно ради суддів і Рада суддів України. Проте у питаннях, що виходять за межі їх компетенції, конференції і з'їзд можуть доручити виконання своїх рішень головам відповідних судів, що доцільно передбачити у законі.

Рішення ради суддів може бути скасовано лише конференцією суддів та зупинено рішенням Ради суддів України (ч. 5 ст. 111), а рішення РСУ може бути скасовано з'їздом суддів України.

Така регламентація теж є неповною, оскільки вона не встановлює механізму зупинення і скасування рішень зборів і конференцій. Слід установити порядок подання та розгляду питань, рішення з яких були зупинені.

На мою думку, у майбутньому Законі про судоустрій необхідно встановити єдину норму, яка стосується обов'язковості рішень структур суддівського самоврядування, виклавши її у такій редакції:

«Рішення з'їзду суддів України, зборів суддів, конференцій суддів, рад суддів та Ради суддів України, прийняті у межах їх компетенції, є обов'язковими для всіх професійних суддів, керівників судів, інших посадових осіб судової системи України відповідного рівня, органів Державної судової адміністрації України.

Рішення з'їзду суддів України є обов'язковими для всіх органів суддівського самоврядування; рішення конференцій суддів — для рад суддів і зборів суддів, рішення Ради суддів України — для конференцій суддів, зборів суддів і рад суддів».

Зрозуміло, що усі ці рішення, прийняті більшістю голосів за наявності кворуму, обов'язкові також для членів відповідних колегіальних органів.

Виконання рішень залежить від їх змісту і ступеня імперативності. На практиці не виникає особливих проблем з вирішенням питань, пов'язаних з організацією роботи колегіальних органів, за винятком хіба що забезпечення кворуму. Крім того, рішення органів вищого рівня повинні беззастережно розглядатися органами нижчого рівня. Ступінь виконання залежить також від того, чи є рішення юридично обов'язковими, тобто такими, що містять імперативні юридично визначені приписи або мають рекомендаційний чи орієнтовний характер.



Законом не передбачено спеціальної юридичної відповідальності за невиконання рішень органів суддівського самоврядування. Проте у випадках, коли це пов'язано з невиконанням або неналежним виконанням суддями і керівниками судів службових обов'язків, до останніх застосовується відповідні заходи дисциплінарного чи іншого впливу.

Зміцненню державної дисципліни і законності в суддівському співтоваристві сприяє перебрання на себе РСУ питань призначення і звільнення керівників судів.

Загалом же удосконалення управлінської діяльності у судовій системі сприятиме підвищенню ефективності її реформування.

### Література

1. Закон і бізнес. — 2007. — № 50. — С. 4.
2. Кутафін О. Е. Предмет конституционного права. — М.: Юрист, 2001. — 445 с.
3. Кодекс професійної етики суддів: Дод. до Коментаря до Закону України «Про судоустрій України». — К., 2003.
4. Российская юстиция. — 2002. — № 4. — С. 71–73.
5. Российская юстиция. — 2003. — № 9. — С. 74–76.
6. Рішення РСУ № 22, 23, 28 від 26 листопада 2004 р. // Архів Ради суддів України.
7. Гацьба В. П. Конституційна реформа: проблеми та перспективи // Держава та право. — К., 2003. — Вип. 20. — С. 139–147.
8. Притика Д. М. Судова влада у системі політичної реформи // Вісник господарського судочинства. — 2003. — № 2. — С. 113–115.
9. Маляренко В. Ліквідація президій обласних судів — це неприпустима помилка // Закон і бізнес. — 2003. — № 6. — С. 6.
10. Котепко О. Л., Гончаренко В. Д., Зайчук О. В. Ставлення і розвиток Верховного Суду України // Вісник Верховного Суду України. — 2003. — № 1. — С. 3–11.
11. Бойко В. Ф. Закон про судовий устрій: слово за народними депутатами України // Вісник Верховного Суду України. — 2001. — № 2. — С. 3–7.
12. Кравчук В. О. Суди на Волині: позитивні зрушення в організації забезпечення // Юридичний вісник України. — 2004. — № 6. — С. 7.
13. Про стан організації і здійснення правосуддя в Черкаській області: Постанова № 28 спільного засідання Президії Верховного Суду України і президії Ради суддів України // Архів Ради суддів України. — 2006.
14. Луспесник Д. Авторитет судової влади насамперед залежить від кожного судді // Закон і бізнес. — 2003. — № 10. — С. 6.
15. Ападрійко О. Ф. Контроль // Юридична енциклопедія. — К., 2001. — Т. 3. — С. 323.
16. Селявапов М. Тільки незалежний суддя може працювати з високо піднятою головою // Закон і бізнес. — 2003. — № 22. — С. 3.
17. Омеляненко Г. М. Концептуальні питання судово-правової реформи в Україні // Збірник наукових праць юридичного інституту Одеського університету ім. І. І. Мечникова. — 1996. — Вип. 3. — С. 139–152.
18. Повим Законом України «Про судовий устрій» має бути визначено правові засади діяльності органів суддівського самоврядування: Інтерв'ю з головою Ради суддів України А. Кривенком // Вісник Верховного Суду України. — 2000. — № 2. — С. 2–3.
19. Коментар до Закону «Про судоустрій України»/ За заг. ред. В. Т. Маляренка. — К.: Юріком інтер, 2003. — 464 с.
20. Маляренко В. Т. Кримінально-процесуальні гарантії // Законодавство України: Наук.-практ. комент. — 2003. — № 11. — С. 139–152.
21. Рішення Ради суддів України від 16 травня, 26 вересня і 14 листопада 2005 року // Архів Ради суддів України. — 2005.
22. Лист Вищого господарського суду України до газети «Закон і бізнес» // Закон і бізнес. — 2005. — № 12. — С. 9.

### ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНИХ ВІДНОСИН ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ

Актуальність дослідження проблем, пов'язаних з характеристикою методу регулювання цивільних відносин відшкодування шкоди, зумовлена, передусім, відсутністю єдності бачення вітчизняними правознавцями характеру впливу на учасників цивільних відносин, які завдали шкоди іншим суб'єктам у тому чи іншому випадках.

Зокрема, досить поширеною є точка зору, відповідно до якої регулювання відшкодування шкоди, завданої порушенням договору, здійснюється на засадах приватноправових, тоді як недоговірні зобов'язання з відшкодування шкоди, навпаки, регулюються на засадах публічного права [1, 486; 2, 423–434].

Але звідси випливає, що правове регулювання договірних відносин відшкодування шкоди здійснюється за допомогою методу приватноправового або цивільно-правового, диспозитивного (останні два у літературі нерідко ототожнюються), а правове регулювання недоговірних відносин відшкодування шкоди — за допомогою публічно-правового, імперативного методу.

Оскільки таке бачення сутності регулювання зазначених правовідносин означає припущення застосування в одній і тій самій галузі права різних засобів правового регулювання, доцільним здається спеціальне дослідження особливостей методу регулювання відносин відшкодування шкоди.

Слід зазначити, що метод правового регулювання, як правова категорія, в цілому і його прояви в окремих галузях права неодноразово були предметом дослідження правознавців [3; 4; 5; 6; 7]. Проте вітчизняні і зарубіжні науковці не досліджували спеціально особливості цивільно-правового регулювання відносин відшкодування шкоди, що зумовлює доцільність звернення тут до зазначеної проблематики.

Приступаючи до розгляду цього питання, відправним моментом дослідження обираємо розуміння методу правового регулювання як сукупності прийомів, способів і засобів впливу права на суспільні відносини, іншими словами, як набір юридичного інструментарію, за допомогою якого держава справляє необхідний вплив на вольову поведінку учасників суспільних відносин [8, 335].

При цьому виходимо з того, що головними проявами методу правового регулювання називають вирішення за його допомогою таких питань:

- 1) яким є юридичне становище осіб, визначене правовою нормою;
- 2) з якими обставинами (юридичними фактами) норма права пов'язує виникнення, зміну, припинення та інші трансформації правовідносин;
- 3) яким чином визначаються права і обов'язки учасників відповідних правовідносин;
- 4) яким є порядок захисту прав та інтересів учасників правовідносин [9, 22; 10].

На такому баченні основних проявів методу правового регулювання ґрунтується й розрізнення імперативного та диспозитивного методів як найпростіших і разом з тим головних прийомів юридичного впливу, які визначають головне у правовому статусі суб'єктів, їх вихідних юридичних позиціях, засобах захисту прав та інтересів тощо [11, 100; 12, 40; 13, 109–110].

Оскільки для методу цивільно-правового регулювання у більшості випадків характерною є відсутність категоричних приписів діяти учасникам цивільних відносин певним чином, цей метод у літературі оцінюють як «диспозитивний» (уповноважувальний, правонаділяючий) на відміну від методу імперативного — властивого праву адміністративному (публічному праву взагалі) [14, 443–444].

При цьому специфіка методу приватноправового регулювання, як правило, розкривається через порівняння його з публічно-правовим методом, оскільки, незважаючи на істотні відмінності між цими методами правового регулювання, між ними існує тісний зв'язок та взаємообумовленість. У літературі з цього приводу слушно зауважується, що у багатьох випадках ці методи переплітаються, «запозичуючи» при цьому один від одного певні елементи [15, 77].

Разом із тим тісна взаємодія приватноправового і публічно-правового методів правового регулювання нерідко зумовлює значні труднощі, пов'язані як з їхньою юридичною характеристикою, так і з визначенням правової природи відносин, що регулюються за їх допомогою.

Зазначене зумовлює необхідність більш детальної характеристики кожного із згаданих методів правового впливу для з'ясування особливостей регулювання відносин відшкодування шкоди.

Отже, імперативний метод характеризується тим, що регулювання здійснюється згори вниз і ґрунтується на владно-імперативних засадах.

Характерними рисами імперативного методу є те, що:

1) використовуються владні засоби, за допомогою яких норми реалізуються за схемою «розпорядження — виконання». При цьому суб'єкт, що приймає обов'язкові рішення та видає розпорядження, не зв'язаний згодою сторони, якій вони адресовані;

2) суб'єкти публічного права, що реалізують владні повноваження, у свою чергу, обмежені законами, сфера їхньої діяльності окреслена правовими рамками, що є однією з ознак правової держави. Суб'єкти публічного права мають право діяти на свій розсуд тільки у встановлених для них межах повноважень. Тут діє принцип: «Можна тільки те, що дозволено законом»;

3) для правового регулювання у публічній сфері характерним є покладення нормами публічного права на його суб'єктів обов'язку діяти певним чином для досягнення тієї чи іншої мети. Це зобов'язування може бути як загально-нормативним, так і мати характер конкретного припису;

4) досить часто такий метод проявляється у забороні певних дій. При цьому норми-заборони встановлюють межу правомірної поведінки і застерігають суб'єктів від поведінки неправомірної;

5) цей метод разом із тим не складається з одних лише заборон і зобов'язу-

вань, за його допомогою у публічному праві поєднуються примус і переконання, однак з наданням переваги застосуванню засобів державного примусу.

Отже для публічного права характерним є специфічний юридичний прийом встановлення відносин «влади-підпорядкування», внаслідок чого уповноважені особи мають можливість в односторонньому порядку безпосередньо визначати поведінку інших осіб, а всі інші особи мають підкорятися уповноваженим особам [16, 120–122].

Натомість диспозитивний метод застосовується для регулювання на засадах формальної рівності, ініціативності та вільного розсуду учасників відповідних відносин: на процес такого регулювання впливає активність учасників суспільних відносин, що регулюються за його допомогою. Цей метод надає суб'єктам права широкі можливості автономної, вільної поведінки, обрання відповідних рішень.

Його характерними рисами називають те, що він:

- 1) регулює відносини між приватними особами, тобто між особами, жодна з яких не має владних повноважень стосовно інших учасників цивільних відносин;
- 2) має основним принципом визнання пріоритету інтересів приватної особи;
- 3) забезпечує приватний інтерес, акцентуючи увагу на економічній свободі, вільному самовираженні та рівності товаровиробників, захисті власників від сваволі держави;
- 4) на засадах юридичної рівності учасників цивільних відносин забезпечує їх ініціативність при встановленні цивільних відносин та вільне волевиявлення суб'єктів при реалізації їхніх прав;
- 5) припускає широке використання договірної форми регулювання;
- 6) містить норми, які «звернені» до суб'єктивного права і забезпечують захист останнього;
- 7) характеризується переважанням диспозитивних норм, які спрямовані на максимальне врахування вільного розсуду сторін при виборі правил поведінки, прямо не заборонених законодавством;
- 8) визначає судовий позов як основний порядок захисту інтересів суб'єктів цивільних відносин у суді [7, 17].

На основі такого розуміння сутності імперативного та диспозитивного методів, а відтак змісту публічного та приватного права більшість правознавців визначає характер тих чи інших відносин і їх галузеву приналежність, зазначаючи, що цивільне право є приватним, адміністративне право — публічним тощо [17, 228–235].

Проте останнім часом деякими авторами пропонується оцінювати поняття «приватне право» і «публічне право» під іншим кутом зору, розглядаючи їх як узагальнюючі категорії, якими позначаються нормативні масиви певного типу, у межах яких відносини між їх суб'єктами регулюються за допомогою методів, що включають (у різному співвідношенні) як імперативні, так диспозитивні елементи [18, 228–235].

На такій методологічній основі метод цивільно-правового регулювання пропонується визначати як сукупність специфічних юридичних засобів впливу на

учасників цивільних відносин, що характеризуються, передусім, юридичною рівністю сторін, а також надання останнім можливості врегулювання цих відносин на засадах їхнього вільного розсуду за винятками, встановленими цивільним законодавством [19, 66].

Однак стосовно реальних відносин слід зазначити, що вони підлягають регулюванню на засадах приватного або публічного права залежно від їх конкретного змісту.

Ґрунтуючись на згаданій вище характеристиці диспозитивного та імперативного методів правового регулювання, можемо звернутися до аналізу особливостей методу цивільно-правового регулювання, тобто сукупності і характеру засобів впливу на учасників цивільних відносин.

Характерними рисами диспозитивного уповноважувального ( правонаділяючого) елемента цивільно-правового методу правового регулювання є:

- 1) юридична рівність сторін;
- 2) ініціатива сторін при встановленні правовідносин;
- 3) можливість вибору учасниками цивільних відносин варіанта поведінки, що не суперечить засадам цивільного законодавства і моральності суспільства.

Разом із тим із загального правила про диспозитивність цивільно-правових норм існують винятки. Наприклад, коли йдеться про такі цивільні відносини, як обов'язок відшкодувати шкоду, повернути безпідставно отримане майно тощо, законодавець вдається до категоричних приписів.

Таким чином, характерними рисами імперативного елемента цивільно-правового методу правового регулювання є:

- 1) юридична рівність сторін;
- 2) виникнення правовідносин незалежно від бажання учасників цивільних відносин внаслідок безпосереднього припису закону;
- 3) можливість вибору учасниками цивільних відносин варіанта поведінки, лише у межах, визначених актами цивільного законодавства.

Таким чином, метод цивільно-правового регулювання охоплює як уповноважувальні диспозитивні (у регулятивних цивільних відносинах), так і імперативні засоби впливу на учасників цивільних відносин [17, 115].

З врахуванням викладеного у літературі пропонується визначити метод цивільно-правового регулювання як сукупність юридичних засобів впливу на учасників цивільних відносин, що характеризуються, передусім, юридичною рівністю сторін та диспозитивністю поведінки останніх, але припускають у випадках, встановлених цивільним законом, можливість застосування імперативних приписів щодо поведінки учасників цивільних відносин [17, 115].

З наведеною точкою зору можна погодитися, оскільки вона певною мірою відображає специфіку цивільного законодавства. Зокрема, як уже зазначалось, у зобов'язаннях відшкодування шкоди імперативним є припис про обов'язок того, хто завдав шкоду (боржника), компенсувати шкоду, підстави, умови та порядок її відшкодування. І хоча потерпілий (кредитор) у більшості випадків може звільнити боржника від відшкодування, але слушною здається думка, що загальна спрямованість норм про відшкодування шкоди (гл. 82 ЦК України)

має саме імперативний характер [1, 486]. (Варто принагідно ще раз зазначити, що такий прояв публічних засад при регулюванні цивільних відносин має місце й у деяких інших випадках, що, однак, не впливає на оцінку цивільних відносин як відносин приватноправових і не суперечить концепції ЦК України [17, 14–15, 19]).

Варто звернути увагу на ту обставину, що при такому баченні сутності та особливостей методу правового регулювання відшкодування завданої шкоди виникає питання про співвідношення його змісту (властивостей) із загальними характерними рисами цивільно-правового методу правового регулювання, що знайшли відображення у засадах (принципах) цивільного законодавства. Згідно зі ст. 3 ЦК України загальними засадами цивільного законодавства є:

- 1) неприпустимість свавільного втручання у сферу особистого життя людини;
- 2) неприпустимість позбавлення права власності, крім випадків, встановлених Конституцією України та законом;
- 3) свобода договору;
- 4) свобода підприємницької діяльності, яка не заборонена законом;
- 5) судовий захист цивільного права та інтересу;
- 6) справедливість, добросовісність та розумність.

Порівняльний аналіз зазначених загальних принципів цивільного законодавства та засад регулювання відносин відшкодування шкоди дозволяє зробити висновок, що вони не тотожні. По-перше, останні за своїм змістом є вужчі, ніж перші. Так, на них не поширюються такі принципи, як свобода договору та свобода підприємницької діяльності, яка не заборонена законом. Це є цілком логічним, оскільки йдеться про недоговірні зобов'язання, які є охоронними за своєю сутністю. По-друге, у відносинах відшкодування шкоди є свої специфічні принципи (наприклад, принцип повного відшкодування шкоди тощо). Врахування цієї обставини має істотне практичне значення, однак ми не зупиняємося тут на цьому питанні детальніше, оскільки воно є предметом самостійного дослідження.

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити висновок про те, що особливостями регулювання відносин відшкодування шкоди є наявність у методі правового регулювання правонаділяючого (уповноважувального) та імперативного елементів. І хоча метод правового регулювання є цивільно-правовим, але у зазначених відносинах превалює саме імперативний елемент і тому метод знаходить прояв у відповідних нормах цивільного законодавства практично як публічно-правовий.

#### *Література*

1. Цивільне право України: Підручник: У 2 т. / В. І. Борисова, Л. М. Барапова, І. В. Жилишкова та ін.; За заг. ред. В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатсєвої, В. Л. Яроцького. — К.: Юрішком Інтер, 2004. — Т. 2.
2. Цивільне право України. Договірні та недоговірні зобов'язання: Підручник / С. С. Бичкова, І. А. Бірюков, В. І. Бобрик та ін.; За ред. С. С. Бичкової. — К.: КНТ, 2006.
3. Алексеев С. С. Выражение особенностей предмета советского гражданского права в методе гражданско-правового регулирования // Антология уральской цивилистики. 1925–1989: Сб. ст. — М., 2001. — С. 7–53.

4. Яковлев В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений: Учеб. пособие. — Свердловск, 1972. — 211 с.
5. Пацурківський П. С. Метод філософсько-правового регулювання // Науковий вісник Чернівецького університету: Зб. наук. пр. — Чернівці, 1997. — Вип. 11. Правознавство. — С. 17–35.
6. Метод сучасного права соціального забезпечення // Юридический вестник. — 2001. — № 1. — С. 108.
7. Харитонов С. О. Цивільно-правовий метод: зміна парадигми // Часопис цивілістики: Наук.-практ. журн. — 2006. — Вип. 3. — С. 16–20.
8. Общая теория государства и права. Академический курс: В 3 т. / Отв. ред. М. И. Марченко. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Зерцало-М, 2001. — Т. 2.
9. Бахрах Д. П. Административное право России: Учеб. для вузов. — М.: ЮРМА-ИПФРА\*М, 2000.
10. Харитонов Є. О. Вступ до цивільного права України: Навч. посіб. — К.: Істина, 2006. — 288 с.
11. Витченко А. М. Метод правового регулювання соціалістических общественных отношений. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1974.
12. Сорокин В. Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. — М.: Юрид. лит., 1976.
13. Процевский А. И. Метод правового регулирования трудовых отношений. — М.: Юрид. лит., 1972.
14. Венгеров А. Б. Теория государства и права: Учебник. — М.: ИКФ Омега-Л, 2002.
15. Сивий Р. Б. Приватне (цивільне) право в системі права України: Монографія. — К.: КВІЦ, 2006.
16. Харитонova О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): Монографія. — О.: Юрид. л-ра, 2004.
17. Кодифікація приватного (цивільного) права України / За ред. А. Довгерта. — К.: Укр. центр правничих студій, 2000.
18. Харитонova О. І. Адміністративне право як прояв публічного права // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — О., 2002. — Т. 1. — С. 228–235.
19. Харитонов Є. О., Старцев О. В. Цивільне право України: Підручник. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К.: Істина, 2007.

УДК 352(477)

К. В. Удовенко

### ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА УПРАВЛІНСЬКІ ЗАСАДИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРОГРАМ

До останнього часу поза увагою фахівців з конституційного, зокрема муніципального, права залишалося специфічне становище муніципальних програм. Ці акти є водночас предметом конституційно-правових, муніципальних, фінансових, зокрема, бюджетних, адміністративних, контрольних та правоохоронних правовідносин та невід'ємною частиною господарчих систем. Запровадження інституту муніципальних програм у відповідні галузі правової системи України вимагає від нас спочатку визначитися із роллю та завданнями таких програм в муніципальній управлінській діяльності.

Для цього необхідно провести аналіз муніципального управління як форми реалізації місцевого самоврядування та виду управління та його зв'язок із управлінськими програмами, що і буде метою нашої статті. Для її досягнення ми проаналізуємо сучасні концепції муніципального управління, муніципаль-

ного менеджменту та місцевого самоврядування та вяснимо у відповідному контексті зміст співвідношення програми, планування, проектування, стратегії та розвитку. Слід зазначити, що відповідна проблематика аналізувалася в працях М. О. Баймуратова, Б. В. Бабіна, О. Ю. Бобровської, В. Г. Воронкової, А. Ю. Іваницького, В. В. Кравченка, В. О. Кроленко, С. В. Мешкової, М. М. Пастернака, Е. В. Третьяка, але досі цілісної теорії муніципальних програм та муніципального програмного управління ще не існує. Така ситуація обумовлюється, зокрема, розподілом відповідної системи знань між науками юриспруденції та державного управління. При цьому, зокрема, якщо фахівці-правознавці в Україні майже одноставно розмежують інститути державної влади та місцевого самоврядування, то в управлінській науці муніципальне управління фактично вважається формою державного управління.

О. Ф. Фрицький, визначаючи форми діяльності представницьких органів місцевого самоврядування як сукупність засобів реалізації їх компетенції, відносить до основних загальних методів їх діяльності планування роботи та прогнозування, що називає «проектною функцією» [13, 188, 191], тим самим визнаючи актуальність програмних засобів для місцевого самоврядування. Ю. П. Шаров до напрямів створення в Україні «сучасної ефективної системи управління розвитком самоврядних громад і управлінсько-методологічних засобів реалізації результативної муніципальної політики» відносить, зокрема, «проектний та програмно-цільовий підходи до реалізації стратегічних завдань і розподілу ресурсів розвитку» [17, 13].

В. М. Бичихін вказує, що практичний розвиток місцевого самоврядування на рівні територіальних громад потребує якнайретельнішого теоретичного осмислення специфіки функціонування різних рівнів самоврядування, їх об'єктів і предметної сфери діяльності задля випрацювання конкретних управлінських механізмів, що мінімізують практичні перешкоди на тому шляху, дають змогу знімати суперечності, що виникли на сьогодні між ними, та й узагалі уможливають їх розвиток [1, 16].

Додамо, що В. Г. Воронкова серед заходів з вдосконалення існуючої системи муніципальної діяльності відзначає такі:

- запровадження програмно-цільового методу формування та виконання місцевих бюджетів, а також практики п'ятирічного фінансового планування на місцевому та регіональному рівнях;
- розроблення та реалізацію спільних інвестиційних програм за участю органів місцевого самоврядування, виконавчої влади, суб'єктів підприємницької діяльності, із залученням кредитних ресурсів [3, 231].

В. С. Куйбіда вказує, що діяльність органів місцевого самоврядування є складним структурованим поняттям, яке об'єднує цільову і предметну орієнтацію, а також способи, форми і методи здійснення. Функціонування органів місцевого самоврядування може бути реактивним (визначатися впливами середовища) чи активним (визначатися власними цілями, спрямованими на середовище), синхронним чи діахронним. Критеріями формування функцій місцевого самоврядування є система цінностей та ресурси, що виступають своєрідним фільтром,



через який проходять функції самоорганізованих та самокерованих систем, що передують виникненню місцевого самоврядування [9, 30]. Водночас безумовно цікавими в контексті нашого дослідження є аспекти використання програмного управління у муніципальному менеджменті, що стає все більш актуальним питанням. О. Газізова констатує, що «протягом останніх років простежується очевидне і досить стрімке зростання попиту на певні теми та технології муніципального менеджменту», а також вказує, що «якщо в 1998 р. практично ніхто з органів місцевого самоврядування не ідентифікував для себе це як реальну потребу, то сьогодні вже навіть на рівні сіл з'являються заявки на навчання з цієї теми» [5, 3].

На думку А. Гаврилова, становлення муніципального менеджменту як галузі знань обумовлено розподілом труда в управлінні, що стає все більш динамічним, при цьому цей дослідник вважає, що категорії «муніципальний менеджмент» та «місцеве самоврядування» виражають «різні за суттю явища та процеси» [4]. Інші дослідники зазначають, що поняття самоврядування й муніципального управління є «тісно пов'язаними, але не тотожними» [18, 58], вони визнають доцільність запровадження разом із термінами «муніципальна політика» та «муніципальне управління» категорії «муніципальний менеджмент», обґрунтовуючи це тим, що у муніципального утворення є необхідні ознаки організації (територіальна та соціальна єдність, наявність спільних цілей стосовно рівня і якості життя, спільних територіальних інтересів, єдиної системи управління, операційної системи), що мають управлінські властивості [17, 14].

Отже, існує проблема визначення співвідношення усталених категорій муніципального управління та муніципального менеджменту. Саме аналіз наведених позицій дозволить нам дійти висновків щодо доцільності, обсягу та форм залучення програм у муніципальному управлінні. У цьому контексті доцільно навести думку А. Гаврилова про те, що місцеве самоврядування є не самостійним пізнавальним простором, а скоріш загальною назвою, до якої умовно об'єднуються багато конкретно-регіональних розділів наук про організацію суспільства [4]. Втім у будь-якому випадку, перш ніж розглядати програми в контексті муніципального права, слід більш ретельно дослідити відповідні аспекти в муніципальному менеджменті.

Окремі дослідники вважають муніципальний менеджмент практикою регулювання соціально-економічних та громадсько-політичних процесів у містах, районах, населених пунктах силами та засобами органів місцевого самоврядування в межах їх компетенції та відносять до його функцій аналіз, оцінку, розроблення прогнозів, сценаріїв, програм та планів соціально-економічного розвитку міст та районів, а до предметної сфери муніципального менеджменту — наукові знання про технології прогнозування та проектування [15, 69]. Інші автори визначають муніципальний менеджмент як систему інноваційних, розбудованих на сучасній парадигмі суспільного управління й передових досягненнях сучасного менеджменту, управлінських відносин у специфічній організації (муніципальному утворенні) щодо задоволення місцевих інтересів членів територіальної громади у сукупності із регіональними та державними інтере-

сами, які реалізуються через обрані та призначені органи громади [18, 66], вони вказують, що муніципальний менеджмент та стратегічне планування в Україні сьогодні «набувають характеру парадигмальних складових нового управління» [17, 26].

Ю. П. Шаров вважає іманентною властивістю муніципального менеджменту стратегічний характер управління, що передбачає наявність управлінських засобів забезпечення динамічного балансу з оточенням і своєчасної адекватної реакції на зміни потреб споживачів послуг, обґрунтоване визначення напрямів розвитку громади й муніципального утворення, зокрема, через проектний підхід до реалізації ключових завдань розвитку й розподілу ресурсів [17, 16].

Вітчизняні автори виокремлюють такі підходи до муніципального управління: об'єктно-цільовий; проблемно-цільовий; системний; процесний [2]. До елементів мережі спеціального економічного інструментарію муніципального управління А. Ф. Мельник та Г. Л. Монастирський відносять як проектний менеджмент, так і стратегічне управління, фінансовий менеджмент, маркетинг, логістику, менеджмент ризиків, антикризове управління, інформаційні технології, кадровий менеджмент. Під проектним менеджментом у муніципальному управлінні ці автори розуміють:

- здійснення структуризації портфеля муніципальних проектів;
- застосовування інноваційних підходів у муніципальних проектах;
- визначення потреби в ресурсах для реалізації муніципального проекту та організацію його ресурсного забезпечення;
- розроблення схем фінансування та механізму узгодження інтересів учасників конкретного муніципального проекту;
- організацію тендерів муніципальних проектів;
- оцінку економічної ефективності інвестиційних проектів з врахуванням ситуаційних характеристик муніципального утворення [10, 2, 5].

Сучасні фахівці виокремлюють такі категорії муніципального менеджменту, як місія муніципального утворення, його місце в регіональному просторі, стратегічна мета розвитку; стратегія розвитку, стратегічні напрямки розвитку, програми та проекти комплексного соціально-економічного розвитку тощо [11, 14]. С. Б. Мельников та В. Л. Асанов у контексті муніципального менеджменту пропонують концепцію технології реалізації програм соціальної та економічної підтримки інтересів населення муніципальних утворень [12, 45].

Як визнають російські фахівці, управління розвитком може здійснюватися за допомогою різноманітного спектра стратегій, програм, завдяки яким локальна адміністрація намагається стимулювати розвиток економіки, створювати робочі місця, розширяти податкову базу та можливості для окремих видів економічної активності, в яких зацікавлена місцева спільнота [15, 67]. Інші автори пропонують відносити програми соціально-економічного розвитку міста, району, сільської та селищної ради до структури державного управління соціально-економічним розвитком [6, 37], з чим не можна повністю погодитися, враховуючи муніципальний характер відповідних програм.

Слід зазначити, що, крім проектування, програмна діяльність є також тісно пов'язаною з категорією планування. В. Г. Воронкова розподіляє плани «на рівні держави і регіонів, міст та районів» як самостійні категорії виокремлює галузеві плани та бізнес-плани [3, 97–98]. Провідний вітчизняний дослідник стратегічного муніципального менеджменту Ю. П. Шаров розподіляє планування на поточне та стратегічне [18, 99]. Окремі автори під плануванням на локальному рівні розуміють центральну ланку управління соціальним та економічним розвитком, яка покликана прогнозувати та нормативно визначати напрями та засоби вирішення соціальних проблем, завдяки чому процес впливу на економічний та соціальний розвиток території набуває раціональності, обґрунтованості та ефективності [16, 9].

В. В. Кравченко визнає необхідність у розробленні концептуальних засад створення нової національної системи планування розвитку територій, визначення основних підходів до формування регіональних стратегій розвитку. В рамках процесу стратегічного планування розвитку міста вони виокремлюють узагальнену модель технології стратегічного планування та надають характеристику основних його етапів [7, 4]. Водночас вітчизняні автори визнають необхідність розроблення стратегії управління місцевим та регіональним розвитком, предметом якої має стати, передусім, реформування місцевих органів влади та системи місцевого самоврядування [3, 219].

Окремі автори розуміють стратегічне управління в муніципальному менеджменті, як:

- складання стратегічного плану розвитку муніципального утворення з використанням методики стратегічного управління;
- знаходження оптимальних важелів реалізації стратегічного плану муніципального утворення на основі практичного оперування спеціальним економічним інструментарієм муніципального менеджменту;
- організацію формування та забезпечення діяльності організацій з планування соціально-економічного розвитку муніципального утворення [10, 4].

Водночас сучасні автори зазначають, що стратегія на локальному рівні — це «постійні елементи новизни, які не завжди сприймаються владними структурами, виникає суперечність, яка змушує шукати шляхи її вирішення», що стратегія, яка суперечить діям владних структур, «приречена на провал»; саме тому, на їх думку, стратегія вимагає постійної трансформації органів управління, методів управління, кваліфікації управлінців [6, 20].

Як визнають російські дослідники, «стає очевидним, що не слід заперечувати деякі аспекти функціонування директивного планування, яке є лише одним з інструментів системи адміністративного управління», вони пропонують «відмовитися від ідеологічних штампів, усвідомити та узагальнити позитивні та негативні сторони накопиченого досвіду територіального управління, сформувані на цих засадах нову систему управління територіальним, зокрема, муніципальним соціально-економічним розвитком, яка б відповідала вимогам економічного реформування [4]. Цікаво, що ще у радянський період дослідники наголошували на необхідності удосконалення діяльності місцевих органів влади у

контексті планування шляхом змін законодавчих норм стосовно цих органів та розроблення і ухвалення єдиного спеціального нормативного акта, який би регламентував участь органів влади різних рівнів та громадських структур у плануванні розвитку територіальних одиниць [14, 13]. Аналізуючи аспекти управління на локальному та регіональному рівнях, окремі вітчизняні фахівці прийшли до цікавої гіпотези про те, що управління на різних ієрархічних рівнях пов'язане із особливою функцією управління — передбаченням, яке, на їх думку, має три форми: прогнозування, планування та програмування [6, 21].

Слід визнати, що проблеми муніципального програмування, планування та проектування тісно пов'язані із категоріями соціального та економічного розвитку. Ще радянський дослідник О. О. Томачинський прямо зазначав, що в структурі планів соціального та економічного розвитку територій важливе місце обіймають цільові комплексні програми, а місцеві ради та їх органи відіграють провідну роль у розробленні та здійсненні відповідних планів, оскільки саме діяльність таких рад має територіальний характер та пов'язана із розвитком територій [16, 9, 15–16].

А. І. Попов також визначав цільові програми як складову механізму комплексного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та зазначав, що «цільові комплексні програми визначають майбутнє розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць», але мав власне бачення щодо співвідношення відповідних програм та планів. Як зазначав цей автор, програма, що є багатостороннім явищем, у одних випадках є засобом реалізації планів, входить до плану як його частина, а в інших — передує розробленню планів (тоді вона містить основні напрямки та параметри розвитку відповідних галузей господарства та сфер життєдіяльності відповідної території, є основою або орієнтиром розроблення планів). Якщо програма входить до плану, вона, на думку зазначеного болгарського вченого, є плановим документом, результатом планово-регулятивної діяльності місцевих органів влади, органічною частиною територіальної системи планування [14, 14, 15].

Сучасні автори з аналогічного приводу зазначають, що специфіка та переваги програмного підходу в управлінні полягає у тому, що об'єкт планування тут не ототожнюється з яким-небудь елементом організаційної структури управління народним господарством, програмний підхід є міжгалузевим, позавідомчим, тому дозволяє при підготовці планових рішень враховувати такі важливі взаємозв'язки, які при галузевому підході не враховуються або можуть бути врахованими частково. Тому метою планового проектування є не кількісні показники розвитку галузі або виду виробництва, а комплексні проблеми, досягнення не проміжного, а наміченого, кінцевого з точки зору господарчих потреб результату, що забезпечується різними видами діяльності [6, 31].

Ю. П. Шаров пропонує модель формування на рівні міста генеральної стратегії, а на нижчому рівні самоврядування — функціональних стратегій, причому стратегії кожного рівня він поділяє на концептуальні (напрями та цілі діяльності, заплановані пріоритети) та детерміновані (проекти з реалізації пріоритетів) частини, устанавлюючи баланс цілей та засобів [17, 24].

Сучасні вітчизняні дослідники визнають, що у перехідний період управління комплексним розвитком територій місцеві органи самоврядування повинні застосовувати програмно-цільовий метод, який, в умовах формування ринкових відносин, має важливе значення для комплексної реалізації невідкладних регіональних завдань, що передбачають максимальну ефективність використання засобів їх досягнення. Вони виділяють такі елементи програмно-цільового підходу, які водночас вважають етапами його реалізації:

- виявлення та обґрунтування найважливіших комплексних проблем соціально-економічного розвитку;
- визначення конкретних цілей, що деталізують структуру наявних проблем;
- визначення тих елементів економіки, функціонування та розвиток яких є необхідним для вирішення проблеми та досягнення цілей;
- розроблення системи заходів, які реалізують визначення цілі й охоплюють вирішення проблеми комплексно (програмне планування);
- забезпечення заходів ресурсами, тобто цільовий розподіл ресурсів для реалізації визначених функцій [6, 30–31].

Таким чином, проаналізувавши теоретичні та прикладні засади муніципального управління, муніципального менеджменту та місцевого самоврядування, можна дійти висновку, що категорії програм, програмного управління та програмного планування широко вживаються у відповідних сферах соціальних наук. Це надає можливість у подальшому обґрунтовувати доцільність та необхідність існування інституту програм у муніципальному праві, оскільки відповідні правові норми мають регламентувати витребувані практикою організаційно-управлінські муніципальні відносини. Водночас слід визнати, що у зазначених теоріях управління та менеджменту досі відсутня єдина точка зору щодо взаємозв'язку та розподілу категорій програмування, планування та проектування, співвіднесення понять стратегії, програми та розвитку.

### Література

1. Бичихін В. М. Місцеве самоврядування і самоврядна діяльність територіальних громад: до пошуку джерел суперечностей // Мультиверсум: Філософ. альм. — К., 2004. — № 43. — С. 15–19.
2. Бобровська О. Ю. Шляхи вдосконалення організаційних структур муніципального менеджменту // [www.oko.com.ua/okorus/publications/articles/brun.html](http://www.oko.com.ua/okorus/publications/articles/brun.html).
3. Ворошкова В. Г. Муніципальний менеджмент: Навч. посіб. — К.: Професіонал, 2004. — 256 с.
4. Гаврилов А. Региональная экономика и управление. Особенности муниципального менеджмента // [onby.ru/agavrilovekonomika/34/](http://onby.ru/agavrilovekonomika/34/)
5. Газізова О. Муніципальний менеджмент в системі павчальних потреб органів місцевого самоврядування // Вісн. — 2005. — № 1. — С. 2–3.
6. Державне регулювання процесами розвитку соціальної інфраструктури паселених пунктів України / В. М. Вакуленко, О. С. Ігнатенко, О. Ю. Лебединський та ін. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 112 с.
7. Кравченко В. В., Пітцик М. В., Салій І. М. Основи муніципального менеджменту: Навч. посіб. / За ред. В. В. Кравченка. — К.: Атіка-Н, 2003. — 304 с.
8. Круглова П. Ю. Иппозиционный менеджмент: Учеб. пособие. — М.: Изд-во РДЛ, 2001. — 352 с.

9. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. — К.: МАУП, 2004. — 432 с.
10. Методичні вказівки з вивчення дисципліни «Муниципальный менеджмент» / Уклад.: А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський. — Тернопіль: Екоп. думка, 2004. — 48 с.
11. Муниципальное экономическое развитие. Муниципальные экономические программы городов Пижмий Повгород, Саратов, Ярославль. — М.: Фонд «Институт экономики города», 1999. — 324 с.
12. Муниципальный менеджмент: Энциклопедия управленческих знаний. Муниципальная наука / С. Б. Мельников, В. Л. Асапов, В. Н. Изапов и др. — М.: Муниципальный мир, 2004. — 412 с.
13. Муниципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — 352 с.
14. Попов А. И. Совершенствовались деятельности местных органов власти в планировании комплексного экономического и социального развития территории (опыт СССР и НРВ): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Акад. обществ. наук ЦК КПСС. — М., 1987. — 19 с.
15. Региональная экономика и управление: Учеб. пособие / Под ред. Е. Г. Коваленко. — СПб.: Питер, 2005. — 288 с.
16. Томачинский А. А. Деятельность местных советов народных депутатов по комплексному планированию экономического и социального развития территории: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Акад. обществ. наук ЦК КПСС. — М., 1984. — 20 с.
17. Шаров Ю. П. Методологічні засади стратегічного планування в муниципальному менеджменті: Автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.04 / УАДУ при Президенті України. — К., 2002. — 36 с.
18. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муниципальному менеджменті: концептуальні аспекти. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 302 с.

Розділ 2

**АГРАРНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА ЕКОЛОГІЧНЕ  
ПРАВО УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ  
ТА ПРАКТИКИ**





### ТУРИСТИЧНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Україна є туристичною країною і має достатньо розвинуте туристичне законодавство. Особливе місце в ньому займає Закон України «Про туризм», прийнятий 15 вересня 1995 року [1] в редакції від 18 листопада 2003 року.

Метою цього Закону є створення правової бази для становлення туризму як високорентабельної галузі національної економіки та важливого засобу культурного розвитку громадян, забезпечення зайнятості населення, збільшення надходжень, захист законних прав та інтересів туристів і суб'єктів туристичної діяльності, визначення їх обов'язків і відповідальності. Дія туристичного закону поширюється на підприємства, установи й організації незалежно від форм власності, діяльність яких пов'язана з наданням туристичних послуг, а також на фізичних осіб, які їх отримують.

Туризм у вказаному Законі визначається як тимчасовий виїзд людини з місця постійного проживання в оздоровчих, пізнавальних або професійно-ділових цілях без зайняття оплачуваною діяльністю. Туристом (мандрівником) є особа, яка здійснює подорож по Україні або в іншу країну з різною метою, не забороненою законом країни перебування, на термін від 24 годин до шести місяців без здійснення будь-якої оплачуваної діяльності та з зобов'язанням залишити країну або місце перебування у зазначений термін. У зв'язку з цим відрізняється туризм, наприклад, від екскурсійної діяльності, яка також пов'язана з організацією подорожей у супроводі фахівця-екскурсовода за заздалегідь складеними маршрутами для ознайомлення з пам'ятками історії, культури, природи, музеями та з іншими визначними місцями, але вона за законодавством не перевищує 24 годин.

При здійсненні туристичної діяльності використовуються наявні туристичні ресурси. Вони в законі визначаються як сукупність природно-кліматичних, рекреаційно-оздоровчих, історико-культурних, пізнавально-розважальних та соціально-побутових ресурсів відповідної території, завдяки яким задовольняються різноманітні потреби туристів. Відомо, що використання туристичних ресурсів призводить не тільки до їх «споживання», а й може спричиняти певну шкоду навколишньому середовищу. У зв'язку з цим природоресурне та природоохоронне законодавство передбачає відповідні заходи щодо запобігання негативним наслідкам туристичної діяльності.

Українська держава проголосила туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку національної культури та економіки і створює сприятливі умови для туристичної діяльності. Наведений туристичний закон передбачає зміст і основні напрями розвитку туристичної галузі. Так, за ст. 3 Закону «Про туризм», основними напрямами державної політики в галузі туризму є: залучення громадян до раціонального використання вільного часу, проведення змістовного

дозвілля, ознайомлення з історико-культурною спадщиною, природним середовищем, організація оздоровлення населення; забезпечення раціонального використання та збереження туристичних ресурсів, становлення туризму як високорентабельної галузі економіки, створення ефективної системи туристичної діяльності для забезпечення потреб внутрішнього та іноземного туризму; вдосконалення нормативно-правової бази в галузі туризму відповідно до чинного національного законодавства та міжнародних норм і правил; розвиток співробітництва з зарубіжними країнами та міжнародними організаціями, участь у міжнародних програмах розвитку туризму, розробка та укладання міжнародних двосторонніх і багатосторонніх договорів у галузі туризму і визначення механізму їх реалізації тощо.

Для реалізації державної політики в галузі туризму урядовою постановою № 702 від 28 червня 1997 року була затверджена спеціальна Програма розвитку туризму в Україні [2]. На момент прийняття програми туризм займав незначне місце в економіці країни в порівнянні з державами, які мали розвинуту туристичну інфраструктуру. Надходження від туристичної діяльності становили в обсязі внутрішнього валового продукту держави не більше одного відсотка. Відсутність у 90-ті роки минулого століття структур і важелів державного регулювання туризму призвела до руйнації важливих складових інфраструктури туристичної галузі. Була порушена система маршрутів і турів, структура підготовки і використання досвідчених кадрів. Українська держава втратила майже 80% валютних прибутків від іноземного туризму.

Стан галузі не відповідав потенційним можливостям країни, яка мала все необхідне для розвитку туристичної індустрії: природні умови, історико-культурні об'єкти, матеріальні ресурси, фаховий потенціал. Реалізація заходів урядової програми сприяла виправленню становища з розвитком туризму, стимулювала розвиток суміжних галузей національної економіки, забезпечила зайнятість населення, вплинула на захист навколишнього середовища і поліпшення роботи з охорони пам'яток історії та культури, підвищила рівень культурного виховання населення.

Суттєвий вплив на становлення та розвиток туризму як галузі національної економіки мали постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи подальшого розвитку туризму» № 728 від 29 квітня 1999 року [3] та Основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року (далі — Основні напрями), схвалені указом Президента України № 973/99 від 10 серпня 1999 року [4]. Попри усі соціально-економічні негаразди останніх років, відзначається в Основних напрямках, індустрія туризму стала тією галуззю народного господарства, яка із року в рік без залучення державних дотацій стабільно нарощує обсяги туристичних послуг. На момент схвалення Основних напрямів у країні було понад 4,5 тис. закладів розміщення туристів і відпочиваючих на 620 тис. місць. Проте вони вимагали суттєвої модернізації та реконструкції відповідно до встановлених міжнародних стандартів. Крім того, доведення до належного стану вимагали рекреаційні зони, пам'ятки культури та архітектури, об'єкти, що надавали туристичні й екскурсійні послуги.

Незважаючи на те, що за Основними напрямами пріоритетним видом туризму для країни залишається іноземний (в'їзний) туризм як вагомий чинник поповнення валютних надходжень державної скарбниці та створення додаткових робочих місць, в них підкреслюється необхідність розвитку внутрішнього туризму як важливого засобу культурного та духовного виховання вітчизняних громадян для відтворення їх трудового потенціалу. Особливої уваги потребує створення організаційно-правових та соціально-економічних засад становлення внутрішнього туризму і доведення його до рівня високорентабельної галузі національної економіки.

Стратегія розвитку туристичної індустрії в державі охоплює реалізацію низки науково-організаційних програм для забезпечення екологічно допустимих масштабів і темпів розвитку рекреаційно-туристичних зон, зокрема: проведення комплексних ландшафтно-екологічних та історико-культурних досліджень території країни; встановлення диференційованих норм туристичного навантаження на довкілля; перегляд природоохоронних та пам'ятко-охоронних нормативно-правових актів для посилення відповідальності за їх порушення; обґрунтування на основі норм антропогенного навантаження гранично допустимих меж сумарної місткості об'єктів, розміщених у туристичних центрах.

Першочерговими практичними кроками у контексті реалізації Основних напрямів слід вважати: розроблення нормативно-правової бази з питань туризму; проведення експертиз проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів у туристичній галузі; затвердження стандартів на послуги, що надаються туристам і екскурсантам; проведення сертифікації туристичних послуг; здійснення паспортизації туристичних підприємств і організацій; удосконалення порядку ліцензування суб'єктів туристичного підприємництва; запровадження пільгових умов для стимулювання організації відпочинку й оздоровлення дітей і молоді, насамперед дітей-сиріт і дітей-інвалідів; облаштування туристичної інфраструктури у мережі міжнародних транспортних коридорів, що пролягають через територію України; налагодження потужної реклами вітчизняного туристичного продукту; випуск високоякісної інформаційно-довідкової літератури, заснування спеціалізованих видань туристичного профілю (інформаційно-рекламних видань, довідково-методичних рекомендацій, нормативно-правових збірників, навчальних посібників тощо), постійних радіо-програм і телепрограм; забезпечення регулярного проведення національних і міжнародних туристичних виставок, салонів, ярмарків, фестивалів, конкурсів; організацію участі вітчизняних виробників туристичного продукту в аналогічних заходах за межами країни для залучення в Україну щонайбільшого числа іноземних туристів; створення сприятливих умов для збільшення туристичних потоків шляхом спрощення візових, митних і прикордонних формальностей відповідно до міжнародної практики; формування української мережі туристичних представництв за кордоном; затвердження тематичних програм, у яких всебічно, повно і правдиво висвітлюється вітчизняна історія, життя і діяльність видатних українських діячів культури і мистецтва; проведення науково-практичних, методичних конференцій, семінарів та інших заходів для

визначення науково обґрунтованих напрямів розвитку туризму; підготовку кваліфікованих кадрів у сфері туризму тощо.

Поряд з реалізацією заходів Основних напрямів розвитку туризму в країні до 2010 року, схвалених президентським указом, на наш погляд, була знайдена вдала й ефективна форма розроблення нормативно-правової бази з питань туризму і оздоровлення. Нею стали розроблення й прийняття окремих законодавчих актів щодо розвитку та вдосконалення інфраструктури окремих міст і територій з найбільш відомими об'єктами рекреаційно-оздоровчого та екскурсійно-туристського призначення. Такими нормативно-правовими актами є, наприклад, укази Президента України «Про заходи щодо розвитку курортної зони Великої Ялти» № 313/97 від 9 квітня 1997 року [5] та «Про економічний експеримент «Курортполіс Трускавець» № 199/98 від 18 березня 1998 року [6], Комплексна програма соціально-економічного розвитку Великої Ялти як курорту загальнодержавного значення, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 9 від 5 січня 1998 року із змінами, внесеними постановою № 1206 від 18 вересня 2001 року [7], Закон України «Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортполіс Трускавець» від 18 березня 1999 року [8] тощо. Останнім Законом створена спеціальна економічна зона туристсько-рекреаційного типу строком на 20 років в адміністративно-територіальних межах міста Трускавець Львівської області. Метою її створення є стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності, спрямованої на збереження та ефективне використання природних лікувальних ресурсів курорту Трускавець, прискорення економічних реформ у лікувально-оздоровчій галузі та розвиток туризму.

Практична діяльність Трускавецького курортполісеу протягом свого існування як спеціальної економічної зони туристсько-рекреаційного типу свідчить про те, що вона виправдовує своє утворення та цільове призначення. Проте, не вникаючи до природних і соціальних характеристик відповідних об'єктів і комплексів, що розташовані на території країни, можна стверджувати, що Трускавецький курортний комплекс не є єдиним в Україні. До таких об'єктів, територій і комплексів тільки в Одеській області можна віднести курорт «Куяльник», курортне містечко «Сергіївка» та багато інших. Трускавецький досвід законодавчого визначення статусу курортно-оздоровчих об'єктів і містечок може бути поширений і на вказані території. У певній мірі це визнано указом Президента України «Про деякі заходи щодо розвитку туристичної та курортно-рекреаційної сфер України» № 207/2003 від 11 березня 2003 року [9] та постановою Кабінету Міністрів України № 1900 від 10 грудня 2003 року «Про заходи щодо поліпшення роботи з використання і охорони територій курортно-оздоровчого та рекреаційного призначення в Одеській області» [10].

Більш того, при усій сучасній непопулярності створення спеціальних економічних зон вважаємо, що у такому напрямі має визначатися статус таких міст, як Одеса, Бердянськ, Скадовськ, та інших рекреаційно-туристичних міст із своєю достатньо розвинутою спеціалізованою інфраструктурою. Подальше нехтування їх природною та соціальною здатністю виконувати рекреаційно-туристичні

функції є прорахунком, що обертається значними фінансовими, матеріальними, оздоровчими, виховними та працевлаштувальними втратами для країни.

#### Нормативно-правові акти

1. Про туризм: Закон України від 15 вересня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 31. — Ст. 241 в редакції Закону від 18 листопада 2003 р.
2. Програма розвитку туризму в Україні: Затв. постановою Кабінету Міністрів України № 702 від 28 червня 1997 р.
3. Про заходи подальшого розвитку туризму: Постанова Кабінету Міністрів України № 728 від 29 квітня 1999 р.
4. Основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року: Схвалені указом Президента України № 973/99 від 10 серпня 1999 р.
5. Про заходи щодо розвитку курортної зони Великої Ялти: Указ Президента України № 313/97 від 9 квітня 1997 р.
6. Про економічний експеримент «Курортполіс Трускавець»: Указ Президента України № 199/98 від 18 березня 1998 р.
7. Комплексна програма соціально-економічного розвитку Великої Ялти як курорту загальнодержавного значення: Затв. постановою Кабінету Міністрів України № 9 від 5 січня 1998 р. із змінами, внесеними постановою № 1206 від 18 вересня 2001 р.
8. Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортполіс Трускавець»: Закон України від 18 березня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 18. — Ст. 139.
9. Про деякі заходи щодо розвитку туристичної та курортно-рекреаційної сфер України: Указ Президента України № 207/2003 від 11 березня 2003 р.
10. Про заходи щодо поліпшення роботи з використання і охорони територій курортно-оздоровчого та рекреаційного призначення в Одеській області: Постанова Кабінету Міністрів України № 1900 від 10 грудня 2003 р.

УДК 349.42(477)

*Н. С. Гавриш*

### ПРОЦЕС ВІДТВОРЕННЯ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПРИНЦИПІВ АГРАРНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Процес відтворення основоположних засад аграрного права України розпочався, на нашу думку, з прийняття 3 серпня 1990 р. Закону УРСР «Про економічну самостійність Української РСР» [1], який закріпив принцип багатоманітності та рівноправності різних форм власності, визначивши державну, колективну та індивідуальну форми власності та проголосивши їх захист державою. Згодом, 7 лютого 1991 р., прийнято Закон УРСР «Про власність» [2], який підтвердив вищевказані форми власності та закріпив принцип їх рівноправності. 7 липня 1992 р. у відповідності до змін, внесених до Закону «Про власність», індивідуальна форма власності перейменована на приватну власність [3].

Принцип різноманітності та рівноправності форм власності та господарювання на землі також був підтверджений Законом України «Про форми власності на землю» від 30 січня 1992 р. [4] (не діє) та Земельним кодексом Украй-

ни в редакції від 13 березня 1992 р. [5]. Крім того, у ч. 2 ст. 1 Земельного кодексу України в редакції від 13 березня 1992 р. зазначалося, що «завданням земельного законодавства є регулювання земельних відносин з метою створення умов для раціонального використання й охорони земель, рівноправного розвитку усіх форм власності на землю і господарювання, збереження та відтворення родючості ґрунтів, поліпшення природного середовища, охорони прав громадян, підприємств, установ і організацій на землю» [5]. Отже, зі змісту даної статті випливали такі принципи земельного права, як раціональне використання і охорона земель, посилена охорона ґрунтів, екологізація земельних відносин, охорона прав суб'єктів земельних відносин. Оскільки дані принципи закріплювали правовий режим використання земель сільськогосподарського призначення, вважаємо, що зони стали основоположними засадами правового регулювання аграрної діяльності, тобто принципами аграрного права.

У преамбулі Постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 р. проголошувались принципи рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, раціонального використання та охорони земель [6]. Для реалізації цих положень передбачалось оголосити всі землі України об'єктом земельної реформи з 15 березня 1991 р. З тексту постанови випливала необхідність передачі земель з державної власності у колективну та приватну власність, що мало б забезпечити паритетні умови для розвитку усіх форм власності та господарювання на землі, а отже — втілити принцип їх рівноправності. Передбачалось також проведення інвентаризації земель для забезпечення принципу їх цільового і раціонального використання, а також для забезпечення їх належної охорони.

Прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. ознаменувало процес конституційного закріплення основних принципів і земельного і аграрного права та аграрної політики. Розпочався другий (конституційний) етап розвитку принципів аграрного права України. На цьому етапі відбувається закріплення приватноправових, публічно-правових та змішаних (тих, що поєднують особливості публічних і приватних) принципів аграрного права.

До приватноправових конституційних принципів аграрного права належать принцип непорушності права власності на землю (ч. 2 ст. 14 Конституції України; ст. 41), принцип рівноправності суб'єктів права власності (ч. 4 ст. 13); принцип рівноправності різних форм власності (ч. 4 ст. 13). До публічно-правових конституційних принципів аграрного права можна віднести принцип державного захисту права власності суб'єктів (ч. 4 ст. 13), принцип особливої державної охорони земель (ч. 1 ст. 14), який деталізується в повноваженнях державних органів, принцип забезпечення екологічної безпеки (ст. 16, ст. 50). До змішаних (приватно-публічних) конституційних принципів аграрного права, на наш погляд, належать недопустимість порушення суспільних інтересів у процесі використання землі (ч. 7 ст. 41), поєднання імперативних та диспозитивних методів регулювання аграрних відносин (з одного боку, держава забезпечує регулювання аграрних відносин, а з іншого — сама виступає їх учасником як суб'єкт права державної власності на паритетних засадах) [7]. Отже, на

конституційному рівні визначено принципи, які зумовили становлення аграрного права як комплексної галузі права.

Низка принципів, закріплених у Конституції України, згодом була відтворена в законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах. Реальне здійснення конституційного принципу державного захисту права власності селян забезпечував Закон України «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)» від 18 січня 2001 р., який заборонив угоди на відчуження земельних часток (паїв) [8].

Важливою віхою у формуванні принципів аграрного права України, на наш погляд, стало набуття чинності нового Земельного кодексу України, прийнятого 25 жовтня 2001 р. Зокрема, у ст. 5 даного нормативного акта вказані принципи, на яких базується земельне законодавство [9]. Як відзначала з цього приводу Н. І. Титова, до позитивних ознак Земельного кодексу України належать принципи, закріплені у ст. 5 даного кодифікованого акта (зокрема, принципи раціонального використання та охорони земель, забезпечення гарантій прав на землю). До негативних аспектів вона відносить відсутність нормативно-правового закріплення таких принципів, як першочергове забезпечення прав на землі громадян України, поєднання публічних і приватних інтересів у землекористуванні, пріоритетність правового режиму земель сільськогосподарського призначення, посилена охорона ґрунтів [10, 70, 75].

Крім Земельного кодексу України, поглиблювалось втілення основних принципів аграрного права у законодавчих та підзаконних актах. Зміст принципу пріоритетності сільського господарства в системі всіх інших галузей народного господарства відображений у Законі України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» [11]. Окрема складова змісту даного принципу — пріоритетність сільськогосподарського землекористування серед інших видів користування землею закріплюється ст. 23 Земельного кодексу України [12, 68].

При цьому слід враховувати два таких фактори: селяни своєю працею створюють життєво необхідні й незамінні блага для всього суспільства: виробляючи сільськогосподарську продукцію, вони вирішують одну з найважливіших суспільних проблем — продовольчу; аграрні відносини безпосередньо або опосередковано пов'язані з процесом сільськогосподарського землекористування.

У зв'язку із зазначеним, провідним спеціальним принципом аграрного права слід вважати пріоритетність сільського господарства в системі всіх інших галузей народного господарства. Основною складовою цього принципу є пріоритетність сільськогосподарського землекористування серед інших видів користування землею. Одним із прикладів юридичного закріплення цього спеціального принципу є Закон України від 17 жовтня 1990 р. «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» (в редакції Закону від 15 травня 1992 р.) [11]. Існує потреба в прийнятті спеціального, ширшого за змістом, Закону «Про сільське господарство» [13, 169–171].

Другим важливим спеціальним принципом сучасного аграрного права є

рівність суб'єктів аграрних відносин. Перехід України до ринкових відносин, урізноманітнення форм власності на землю та майно, підприємницькі засади аграрного господарювання створили умови для виникнення нових суб'єктів аграрних відносин — фермерських господарств, особистих селянських господарств, приватних аграрних підприємств та ін. — і для якісної зміни правового статусу суб'єктів аграрного господарювання, які існували раніше, зокрема сільськогосподарських виробничих та обслуговуючих кооперативів. Рівність цих та інших суб'єктів аграрних відносин, в тому числі великих аграрних державних підприємств, є закономірним відображенням демократичних засад у розвитку аграрного підприємства.

Наступним принципом сучасного аграрного права є право добровільного вибору селянами організаційно-правових форм господарювання на землях сільськогосподарського призначення, а також характеру, напрямів і способів їхньої господарської та іншої діяльності, як і вільного розпорядження виробленою (виготовленою) сільськогосподарською та іншою продукцією. Цей принцип базується на засадах вільного демократичного вибору форм господарювання й конституційних гарантіях усіх форм права власності.

Специфічним принципом аграрного права є тісний органічний взаємозв'язок трудових і земельних відносин, за якого процес сільськогосподарського землекористування означає використання в процесі трудової діяльності об'єктивних природних властивостей ґрунтів, зокрема родючості, і внаслідок цього поєднання людського і природного факторів — одержання сільськогосподарської продукції. Це — найхарактерніший принцип для основної галузі сільськогосподарського виробництва — рослинництва.

Ведення сільського господарства завжди пов'язане з природним виробничим ризиком, кліматичними умовами, тривалим проміжком часу між вкладенням праці й одержанням прибутків виробленої (виготовленої) продукції та з багатьма іншими факторами. Тому в усьому світі сільське господарство є дотаційним. І для України стабільна державна підтримка сільськогосподарського товаровиробника має стати постійним принципом державного керівництва сільським господарством, а отже — принципом аграрного права. Держава повинна забезпечувати охорону земель сільськогосподарського призначення, створювати соціально-економічні умови життя й праці селянина.

Надзвичайно важливе практичне значення має принцип реальної гарантованості суб'єктивних прав селян як громадян України й як суб'єктів аграрних відносин. Селянство — це та структурна детермінанта, від якої залежить продовольчий добробут суспільства. Водночас воно уособлює усталений спосіб життя, є носієм національних традицій та добропорядних звичаїв. Проте продовжує існувати великий розрив у реальному забезпеченні матеріальних, соціальних і культурних умов життя й праці жителів міст і сіл. Це зумовлює необхідність гуманізації статусу селянина на сучасних законодавчих засадах, забезпечення справедливого розподілу благ у демократичному правовому суспільстві.

Варто зазначити, що зміст загально-правового принципу визнання землі основним національним багатством, будучи втіленим практично у всіх розді-



лах Земельного кодексу України, втілений також у більшості уніфікованих законів — джерел аграрного права [14]. Таким чином, із врахуванням вказаного відзначимо таке. На конституційному етапі утвердження принципів аграрного права характерними його особливостями було закріплення приватно-правових, публічно-правових та змішаних (публічно-приватних) конституційних принципів аграрного права, які остаточно оформили його як комплексну, публічно-приватну галузь права. На основі цього аграрно-правовими нормами визначено і врегульовано сільськогосподарську діяльність як діяльність щодо господарювання на землі, яка є основним національним багатством та багатофункціональним природним об'єктом.

Поштовхом до становлення і розвитку принципів аграрного права стало затвердження Верховною Радою України ряду кодифікованих актів, насамперед Земельного, Цивільного та Господарського кодексів України. Можна стверджувати, що з 1 січня 2002 р., тобто з моменту введення в дію Земельного кодексу України, принципи аграрного права не тільки логічно випливають зі змісту нормативно-правових актів, але і стали нормативно закріпленими. Проявились такі особливості втілення принципів аграрного права України, як наявність буквальної форми їх закріплення та втілення в окремих нормативно-правових актах принципів інститутів аграрного права.

Недоліком відтворення принципів аграрного права у сучасному законодавстві України можна вважати незавершеність процесу узгодження існуючих принципів, закріплених у різних нормативно-правових актах, а також процесу виявлення нових принципів та способів їх впровадження на сучасному етапі. Це є основною причиною низької ефективності процесу правового регулювання аграрних відносин в Україні.

#### Література

1. Про скопомічну самостійність Української РСР: Закон Української РСР від 3 серпня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 42. — Ст. 602.
2. Про власність: Закон Української РСР від 7 лютого 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 20. — Ст. 249. — Втратив чинність.
3. Про впровадження змін і доповнень до Закону України «Про власність»: Закон України від 7 липня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 38. — Ст. 569. — Втратив чинність.
4. Про форми власності на землю: Закон України від 30 січня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 18. — Ст. 225. — Втратив чинність.
5. Земельний кодекс України від 13 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 25. — Ст. 354. — Втратив чинність.
6. Про земельну реформу: Постанова Верховної Ради України від 18 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 10. — Ст. 100.
7. Конституція України: Прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — К.: Україна, 1996.
8. Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю): Закон України від 18 січня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 11. — Ст. 55.
9. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Голос України. — 2001. — 20 листоп. — С. 7–18.
10. Титова П. І. Новий Земельний кодекс України: позитивні та негативні аспекти // Право України. — 2002. — № 4.
11. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в парадигму

- господарстві: Закон України від 15 травня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 32. — Ст. 453.
12. Земельний кодекс України: Наук.-практ. комент. / В. І. Андрушечев, Г. І. Балюк, А. П. Гетьман та ін.; За заг. ред. В. І. Семчика. — К.: Ін Юре, 2003.
13. Проблеми ефективного функціонування ЛПК в умовах нових форм власності та господарювання: Кол. монографія: У 2 т. — К., 2001. — Т. 1.
14. Аграрне право України: Підручник / За ред. О. О. Погрібного. — К.: Істина, 2004.

УДК 349.6(477)

О. В. Глотова

### НОВА РЕДАКЦІЯ ЛІСОВОГО КОДЕКСУ ТА ПОНОВЛЕННЯ ЛІСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Ліси є невід'ємною і складовою частиною природи. З погляду господарського використання ліси, насамперед, є джерелом деревини й іншої технічної сировини, харчових і кормових продуктів, а також місцем перебування корисних тварин і рослин. Ліси впливають на клімат, атмосферу, ріки й інші водні об'єкти, зменшують різкість коливань температури і вологості, охороняють ґрунт від вітрової і водної ерозії і т.д. Таким чином, від правильного використання лісів значною мірою залежить не тільки успішний розвиток народного господарства, але й стан навколишнього природного середовища.

Ліси України є її національним багатством і за своїм призначенням та місцезорозташуванням виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції та є джерелом для задоволення потреб суспільства в лісових ресурсах. Усі ліси на території України незалежно від того, на землях яких категорій за основним цільовим призначенням вони зростають, та незалежно від права власності на них становлять лісовий фонд України і перебувають під охороною держави. До лісового фонду України належать лісові ділянки, в тому числі захисні насадження лінійного типу, площею не менше 0,1 га.

До лісового фонду не належать зелені насадження в межах населених пунктів (парки, сади, сквери, бульвари тощо), які не віднесені в установленому порядку до лісів, а також окремі дерева і групи дерев, чагарники на сільськогосподарських угіддях, присадибних, дачних і садових ділянках. Їх правовий режим встановлюється Правилами утримання зелених насаджень у населених пунктах України [1]. Вони не належать до лісового фонду, тому що не відповідають поняттю о лісі, яке наведено у ст. 1 Лісового кодексу: «Ліс — тип природних комплексів, у якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище». У літературі зазначається, що лісовий фонд є поняттям значно ширшим від

поняття лісу [2, 284]. Тому як до лісового фонду належать лісові ділянки, не вкриті лісовою рослинністю, але надані для потреб лісового господарства.

Лісовий кодекс України закріплює нові визначення для лісового та земельного законодавства, а саме — визначення лісової ділянки та земельної лісової ділянки. Лісова ділянка — це ділянка лісового фонду України з визначеними межами, виділена для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів без вилучення її у землекористувача або власника землі.

Лісові ділянки можуть бути вкриті лісовою рослинністю, а також постійно або тимчасово не вкриті лісовою рослинністю (внаслідок неоднорідності лісових природних комплексів, лісогосподарської діяльності або стихійного лиха тощо). До неvkритих лісовою рослинністю лісових ділянок належать лісові ділянки, зайняті незімкнутими лісовими культурами, лісовими розсадниками і плантаціями, а також лісовими шляхами та просіками, лісовими протипожежними розривами, лісовими осушувальними канавами і дренажними системами.

Земельна лісова ділянка — це земельна ділянка лісового фонду України з визначеними межами, яка надається або вилучається у землекористувача чи власника земельної ділянки для ведення лісового господарства або інших суспільних потреб відповідно до земельного законодавства. Згідно із ст. 5 ЛК України, землі лісогосподарського призначення поділяються на лісові землі, на яких розташовані лісові ділянки, та нелісові землі, зайняті сільськогосподарськими угіддями, водами й болотами, спорудами, комунікаціями, малопродуктивними землями тощо, які надані в установленому порядку для користування та використовуються для потреб лісового господарства.

Співвідношення понять «ліс» і «землі лісогосподарського призначення» полягає в тому, що ст. 1 ЛК України включає в поняття лісу відповідні ґрунти як складову частину природного комплексу, яким є ліс. Попередня редакція ЛК в ст. 3 включала в поняття лісу землі, на яких ростуть ліси [3, 105]. Дискусія стосовно поняття категорії земель лісового фонду (тепер земель лісогосподарського призначення) виникла ще задовго до прийняття чинних сьогодні кодексів. Одна позиція зводилась до необхідності визнання земель лісового фонду і лісів єдиним об'єктом: суспільні відносини з приводу даного об'єкта у процесі ведення лісового господарства, користування лісом та його охорони цілком регулюються лісовим законодавством [4, 29–40], тобто землі лісового фонду розглядалися як складова державного лісового фонду.

Друга точка зору зводилась до необхідності визнання лісу і земель державного лісового фонду самостійними юридичними категоріями, а лісові і земельні відносини — як предмети відповідно лісового і земельного законодавства [5, 5–29]. Враховуючи чинне земельне та природноресурсове законодавство, друга точка зору на це питання є більш прийнятною. Земельне законодавство регулює відносини, пов'язані з визначенням порядку використання і охорони земель, тобто регулює земельні відносини. Предметом лісового законодавства виступають лісові відносини, тобто відносини з приводу експлуатації лісів, захисту їх від шкідників, пожеж і їх відновлення. Лісове законодавство повинно враховувати природні зв'язки, закріплювати норми, які допомогатимуть запобі-

ганню негативному впливу іншим природним ресурсам у процесі використання лісів.

Принципово новим є підхід чинного ЛК України щодо права власності на ліси. Потрібно відзначити, що на цей час існує одна первинна (власність народу України) та три похідні форми власності на ліси: державна, комунальна та приватна. На практиці, зважаючи на те, що від імені народу України його власністю розпоряджається держава, можна стверджувати, що фактично право власності народу України на ліси практично збігається з правом державної власності на ліси. Адже ліси, які знаходяться у приватній власності та власності мешканців територіальних громад, вже не можуть бути водночас у власності всіх громадян України, особливо це стосується лісів, які знаходяться у приватній власності. У ст. 8 ЛК України встановлено, що у державній власності знаходяться усі ліси, якщо вони не передані в комунальну або приватну власність. Ліси, що знаходяться в державній власності становлять найбільшу частину від їх загального обсягу. Відносно них діють всі положення стосовно можливості безкоштовного загального їх використання громадянами України.

Ліси, що переводяться у комунальну власність, стають об'єктом права власності окремих територіальних громад. Слід зазначити, що у даний час правовий режим лісів, що знаходяться у комунальній власності, майже не відрізняється від правового стану державних лісів, особливо щодо можливості їх загального використання. Право комунальної власності на ліси набувається при розмежуванні в установленому законом порядку [6] земель державної та комунальної власності, а також при передачі земельних ділянок з державної власності в комунальну з інших підстав, не заборонених законом.

Згідно зі ст. 10 ЛК України лісі можуть знаходитись у власності громадян України (Лісовий кодекс виключає осіб без громадянства та іноземців) і юридичних осіб України (юридичних осіб, які є резидентами України). Відносно юридичних осіб слід зауважити, що Лісовий кодекс не встановлює вимог до них, окрім необхідності мати юридичну адресу в межах території України. Лісовий кодекс у ст. 12 встановлює, що: громадяни та юридичні особи України можуть безоплатно або за плату набувати у власність у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств замкнені земельні лісові ділянки загальною площею до 5 гектарів. Ця площа може бути збільшена в разі успадкування лісів згідно із законом.

Право приватної власності на ліси ЛК України пов'язує з придбанням громадянами чи юридичними особами земельних ділянок, на яких розташовані ліси, а саме з отриманням ними державного акта на право приватної власності на землю. Для іноземців, осіб без громадянства та іноземних юридичних осіб Лісовий кодекс встановлює вимогу по відчуженню отриманих ними у спадщину лісів протягом року.

Для ведення лісового господарства принципове значення має поділ лісів за категоріями. Поділ лісів за категоріями залежно від основних виконуваних ними функцій проводиться в порядку, який встановлений постановою Кабінету Міністрів України № 733 від 16 травня 2007 року [7]. Згідно з цим поряд-

ком всі ліси України поділяються на такі категорії: ліси природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення (виконують особливі природоохоронні, естетичні, наукові функції тощо); рекреаційно-оздоровчі ліси (виконують переважно рекреаційні, санітарні, гігієнічні та оздоровчі функції); захисні ліси (виконують переважно водоохоронні, ґрунтозахисні та інші захисні функції); експлуатаційні ліси.

До **лісів природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення належать** лісові ділянки, що виконують природоохоронну, естетичну функцію, є об'єктами науково-дослідних робіт на довгочасну перспективу, сприяють забезпеченню охорони унікальних та інших особливо цінних природних комплексів та історико-культурних об'єктів, зокрема розташовані в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також в межах історико-культурних заповідників, меморіальних комплексів, місць, пов'язаних з важливими історичними подіями, охоронних зон пам'яток історії, археології, містобудування та архітектури, монументального мистецтва.

До лісів природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення належать також унікальні за породним складом, продуктивністю і генетичними властивостями лісові ділянки, на яких зростають реліктові, ендемічні види дерев, що мають велике наукове значення.

До **рекреаційно-оздоровчих лісів** належать лісові ділянки, що виконують рекреаційну, санітарно-гігієнічну та оздоровчу функцію, використовуються для туризму, зайняття спортом, санаторно-курортного лікування та відпочинку населення і розташовані у межах міст, селищ та інших населених пунктів; округів санітарної охорони лікувально-оздоровчих територій і курортів; поясів зон санітарної охорони водних об'єктів; у лісах зелених зон навколо населених пунктів (площа таких лісових ділянок визначається за встановленими законодавством нормативами); поза межами лісів зелених зон, що виділяються за встановленими нормативами.

До категорії **захисних лісів** належать лісові ділянки, що виконують функцію захисту навколишнього природного середовища та інженерних об'єктів від негативного впливу природних та антропогенних факторів, зокрема лісові насадження лінійного типу (полезахисні лісові смуги, державні захисні лісові смуги, лісові смуги уздовж забудованих територій населених пунктів); лісові ділянки (смуги лісів), розташовані у смугах відведення каналів, залізниць та автомобільних доріг; лісові ділянки (смуги лісів) у ярах, на легкорозвіюваних пісках, рекультивованих землях, кам'янистих розсипах, малопотужних кам'янистих ґрунтах, у високогірних зонах, на стрімких гірських схилах, у селенебезпечних басейнах та на схилах лавинонебезпечних басейнів (протиерозійні ліси), які виділяються за встановленими законодавством нормативами; лісові ділянки (смуги лісів), які прилягають до смуг відведення залізниць і виділяються з категорії експлуатаційних лісів на 500 метрів з кожного боку (у гірських районах ширина смуг лісів у разі потреби може бути збільшена з урахуванням результатів спеціальних обстежень до розмірів, що забезпечують захист залізниць і безпеку руху); лісові ділянки (смуги лісів), що прилягають до смуг відве-

дення автомобільних доріг державного значення і виділяються з категорії експлуатаційних лісів шириною 250 метрів з кожного боку дороги (для забезпечення захисту зазначених доріг і безпеки руху в гірських районах ширина смуг лісів у разі потреби може бути збільшена з урахуванням результатів спеціальних обстежень); лісові ділянки (смуги лісів) уздовж берегів річок, навколо озер, водоймищ та інших водних об'єктів, які виділяються з категорії експлуатаційних лісів за нормативами згідно з додатком 4 (ширина наявних смуг лісів, що перевищує нормативи, не підлягає перегляду); інші лісові ділянки (смуги лісів), які не мають зазначених вище ознак віднесення до категорії захисних лісів, розташовані на схилах балок і річкових долин з крутизною схилів до 25 градусів (байрачні ліси) та серед безлісної місцевості та мають площу до 100 гектарів.

До категорії *експлуатаційних лісів* належать лісові ділянки, що не зайняті лісами природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення, рекреаційно-оздоровчими та захисними лісами (категорії лісів з особливим режимом лісокористування). Експлуатаційні ліси призначені для задоволення потреб національної економіки у деревині.

Ліси, що зростають на одній території і відповідають умовам і ознакам віднесення до різних категорій, належать до тієї з них, для якої у визначеному законодавством порядку встановлений режим більш обмеженого лісокористування. Межі лісів, визначених для віднесення до однієї з категорій, проводяться уздовж природних меж, кварталних просік, ліній зв'язку і електромереж та інших чітко визначених на місцевості розмежувальних ліній — залізниць та автомобільних доріг, каналів, газопроводів та нафтопроводів, візирів, протипожежних розривів і вододільних ліній.

Право лісокористування в чинному лісовому законодавстві теж набуває нового значення і має певні особливості, що обумовлено формами власності на ліси, їх правовим режимом, значимістю лісів у виконанні екологічної, культурно-оздоровчої та інших функцій [2, 283]. Користування земельними ділянками лісогосподарського призначення може бути постійним (без визначення строку) або тимчасовим (з визначенням строку).

У постійне користування ліси на землях державної власності для ведення лісового господарства без встановлення строку надаються спеціалізованим державним лісогосподарським підприємствам, іншим державним підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані лісогосподарські підрозділи. У постійне користування ліси на землях комунальної власності для ведення лісового господарства без встановлення строку надаються спеціалізованим комунальним лісогосподарським підприємствам, іншим комунальним підприємствам, установам та організаціям, у яких створені спеціалізовані лісогосподарські підрозділи. Підприємства, установи, організації та громадяни, що мають у постійному користуванні або у приватній власності ліси, надсилають до 1 березня року проведення чергового державного обліку лісів погоджену з територіальними органами земельних ресурсів та оформлену в установленому порядку документацію первинного обліку лісів відповідним

державним лісогосподарським підприємствам Держкомлісгоспу для узагальнення і подання органам Держкомлісгоспу до 1 травня зведеної облікової інформації [8].

Надання земельних ділянок лісогосподарського призначення в тимчасове користування передбачене ст. 18 ЛК України, в якій встановлено, що об'єктом тимчасового користування можуть бути всі ліси, що перебувають у державній, комунальній або приватній власності. Суб'єктами правовідносин тимчасового користування лісами є: власники лісів або уповноважені ними особи; підприємства, установи, організації, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи. Тимчасовий лісокористувач не має права передавати лісові ділянки в тимчасове користування іншим особам.

Тимчасове користування лісами, в свою чергу, поділяється на довгострокове (терміном від одного до п'ятдесяти років) і короткострокове (терміном до одного року). Довгострокове тимчасове користування лісами — це засноване на договорі строкове платне використання лісових ділянок, які виділяються для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, проведення науково-дослідних робіт.

Треба відзначити, що ЛК України запроваджений новий інститут — лісовий сервітут, як право на обмежене платне чи безоплатне користування чужою земельною лісовою ділянкою, зокрема право громадян вільно перебувати в лісах державної та комунальної власності, якщо інше не передбачено законом [9]. Використання лісових ресурсів також може здійснюватися в порядку загального і спеціального використання. У порядку загального використання лісових ресурсів громадяни мають право в лісах державної та комунальної власності, а також за згодою власника в лісах приватної власності вільно перебувати в них, безоплатно без видачі спеціального дозволу збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, горіхи, гриби тощо, крім випадків, передбачених ЛК України та іншими законодавчими актами. Нарівні з цим вони зобов'язані виконувати вимоги пожежної безпеки в лісах, користуватися вищезгаданими лісовими ресурсами способами і в обсягах, що не завдають шкоди відтворенню цих ресурсів, не погіршують санітарного стану лісів.

Спеціальне використання лісових ресурсів здійснюється на лісових ділянках, які виділяються для цього, без надання земельних ділянок. Лісова ділянка може бути виділена одному або кільком тимчасовим лісокористувачам для різних видів використання лісових ресурсів. За умови дотримання вимог законодавства України лісокористувачі мають право на здійснення таких видів спеціального використання лісових ресурсів: заготівля деревини в порядку рубок головного користування; заготівля другорядних лісових матеріалів; побічні лісові користування; використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, потреб мисливського господарства, проведення науково-дослідних робіт.

## Література

1. Правила утримання зелених насаджень у населених пунктах України: Наказ Мінбуду України № 105 від 10 квітня 2006 р. // Офіційний вісник України. — 2006. — № 31. — Ст. 2276.
2. Попов В. К., Гетьман А. П., Размстасв С. В. Екологічне право України. — Х.: Право, 2001.
3. Гуревський В. К. Співвідношення понять лісу та земель лісового фонду України // Причорноморський екологічний бюлетень. — 2004. — № 1.
4. Полянская Г. П., Заславская Л. А. Еще раз о понятии единого государственного лесного фонда // Вопросы теории советского земельного права и методики преподавания аграрно-правовых дисциплин. — М., 1976.
5. Краснов П. И. Актуальные проблемы земельного, горного, водного, лесного законодательства // Вопросы теории советского земельного права и методики преподавания аграрно-правовых дисциплин. — М., 1976.
6. Про розмежування земель державної і комунальної власності: Закон України № 1457-IV від 5 лютого 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 35. — Ст. 411.
7. Про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захищених лісових ділянок: Постанова Кабінету Міністрів України № 733 від 16 травня 2007 р. // Офіційний вісник України. — 2007. — № 7. — Ст. 59.
8. Про затвердження Порядку ведення державного лісового кадастру та обліку лісів: Постанова Кабінету Міністрів України № 848 від 20 червня 2007 р. // Офіційний вісник України. — 2007. — № 46. — Ст. 1885.
9. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 року (в ред. Закону України № 3404-IV від 8 січня 2006 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 21. — Ст. 170.

УДК 349.442(477)

Є. О. Іванова

### ЕФЕКТИВНІСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК У МІСТАХ ПІД ЗАБУДОВУ

Україна відзначається наявністю відносно густої мережі населених пунктів, яка на 1 січня 2001р. налічувала 451 місто, 892 селища міського типу, 28,6 тис. сільських населених пунктів. Серед міст 2 (Київ та Севастополь) державного значення, 11 республіканського (в межах Автономної Республіки Крим) та 160 — обласного значення. За час між переписами населення (1959–1989) переважна частина приросту міського населення припадала на великі та крупні міста. Їх кількість зросла з 12 до 25, в т.ч. міст мільйонерів — з 1 до 5, а їх щільність — одна з найвищих у світі [1].

Земельні ресурси для населення міст є найважливішим природним засобом життєдіяльності та екологічною умовою життєзабезпечення. Водночас вони виступають як просторовий операційний базис, тобто як місце розміщення житлових, соціальних, виробничо-господарських, побутових та інших об'єктів. Тому цінність земель у містах залежить від характеру і призначення розташованих на них об'єктів нерухомості. Крім того, в освоєння саме цих земель переважно спрямовуються вітчизняні та іноземні інвестиції. З точки зору залучення інвестицій у сферу нерухомості у містах важливими є норми, що регулюють використання земельних ділянок і зведення на них об'єктів нерухо-



мості. Сучасні проблеми використання земельних ділянок у містах під забудову неможливо вирішити без розгляду історичного становлення правового регулювання інституту забудови міських земельних ділянок.

Впродовж усієї історії розвитку поземельних відносин право на землю мало пріоритет перед правом на будівлю. Саме власнику землі належало все, що знаходилося на поверхні його ділянки, у тому числі зведені будівлі, причому незалежно від того, ким вони були збудовані. Існування самостійних, «паралельних» прав на одну неподільну нерухомість не допускалося. Вихід був знайдений в одночасному обтяженні і ділянки, і будівлі обмеженим речовим правом на користь забудовника. У Римі це був суперфіцій, в Росії — право забудови [2, 2]. Право забудови виникло спеціально для вирішення проблем, які виникли при будівництві на чужій землі. Але потреба у його більш чіткому врегулюванні особливо серйозно встала тоді, коли у роки громадянської війни міське та житлове господарство було занедбано і руйнувалося, а житловий фонд міст значно скоротився. В цей же час держава була не в змозі взяти на себе завдання ліквідувати житлову кризу виключно за рахунок державних коштів, а тому вона пішла шляхом залучення до будівництва і відбудови житлового фонду коштів і сил міського населення.

Для послаблення житлової кризи декретом РНК РРФСР від 8 серпня 1921 року «Про надання кооперативним об'єднанням та окремим громадянам права забудови міських ділянок» було дозволено кооперативним організаціям та окремим громадянам забудовувати ті земельні ділянки міської забудови, які в найближчий час не могли бути збудовані коштами міських рад. Проте лише дозвіл здійснювати будівництво на території міських земель не створював міцного правового становища для забудовників, які були приватними особами чи кооперативами. Тому, щоб закріпити правове становище забудовників, декретом ВЦВК і РНК РСФСР від 14 серпня 1922 року був введений інститут права забудови, у відповідності з яким міські земельні ділянки надавалися забудовникам за договором права забудови на термін до 20 років для дерев'яних споруд і до 49 років для кам'яних споруд.

Під правом забудови розумілося речове право зводити будівлі на міських та позаміських землях, а також право володіти, користуватися та розпоряджатися цими будовами у межах терміну, передбаченого договором забудови. Інститут права забудови, встановлюючи новий вид строкового користування землями міської забудови, служив як інтересам держави в цілому, так і інтересам окремих громадян, які мали кошти для будівництва житлових будинків. Право забудови служило інтересам держави тому, що до будівництва у містах залучалися кошти і сили громадян. Разом із цим право забудови задовольняло інтереси громадян внаслідок того, що умови землекористування за договором права забудови були більш сприятливими, ніж для осіб, які володіли будівлями на праві власності.

Право забудови являло собою сукупність цивільних та земельних правовідносин. Цивільні правовідносини права забудови в основному регулювалися ст. ст. 71–84 ЦК РСФСР 1922 року, а земельні правовідносини, крім цих ста-

тей Цивільного кодексу РСФСР, — Примірним договором про право забудови земельних ділянок та інструкціями Наркомату внутрішніх справ РСФСР [3, 27]. Договори про право забудови міських земельних ділянок укладалися місцевими комунальними органами як з окремими громадянами, так і з кооперативними організаціями.

Розмір земельної ділянки був встановлений не понад 300 кв. сажень (приблизно 1365 кв. м). Для заохочення житлового будівництва особи, які збудували за договором про право забудови будівлі, звільнялися протягом перших трьох років після завершення будівництва від державних та місцевих податків та зборів, у тому числі і від сплати земельної ренти. Після закінчення цих трьох років увесь останній час до закінчення терміну договору земельна рента стягалася у половинному розмірі. Ці пільги надавалися забудовникам у випадку, коли у знов збудованій будівлі не менш 75% усієї площі займали житлові приміщення.

Договір про право забудови, встановлюючи права та обов'язки забудовника, накладав на нього обов'язки використовувати земельну ділянку за прямим призначенням, а також здійснювати її благоустрій. Отже, в результаті введення інституту права забудови для установ, підприємств та організацій усупільненого сектора, а також окремих громадян, які є забудовниками, було встановлено строкове користування землями забудови у містах та поселеннях. Користування земельними ділянками за договорами про право забудови було встановлено на тривалий строк (до 65 років), тому цей вид землекористування у нормативно-правових актах і літературі називався довгостроковим землекористуванням [4].

Поступово земля стала надаватися забудовникам у безстрокове землекористування. Так, у зв'язку з виданням постанови ВЦВК і РНК РСФСР від 1 серпня 1932 р. «Про надання установам, підприємствам та організаціям усупільненого сектора земельних ділянок для будівництва на праві безстрокового користування» [5] роль безстрокового землекористування зросла, а строкове землекористування було обмежено лише земельними ділянками, відведеними для індивідуального житлового будівництва.

Відповідно до вказаної постанови у безстрокове користування передавалися не тільки пустопорожні земельні ділянки, але і земельні ділянки з будівлями, які знаходяться на них. Причому земельні ділянки з будівлями могли надаватися на праві безстрокового користування за умови, коли вартість будівельних робіт дорівнювала чи перевищувала вартість наданих і не підлягаючих зносу будівель. Надання земельних ділянок у безстрокове користування провадилося за актами, у яких вказувалися права і обов'язки як забудовника, так і комунальних органів.

Будівлі, збудовані на земельних ділянках, наданих у безстрокове користування, визнавалися належними безстроковому користувачу на праві державної чи комунальної власності. Таким чином, з виданням постанови ВЦВК і РНК РСФСР від 1932 р. дія інституту права забудови стала поширюватися лише на індивідуальне житлове будівництво. Усі земельні ділянки, раніше передані

у строкове користування державним підприємствам, установам та громадським організаціям за договором про право забудови, вважалися наданими їм на праві безстрокового користування.

У зв'язку з прийняттям Конституції СРСР 1936 р. (Конституції УРСР 1937 р.), яка закріпила право особистої власності громадян на житловий будинок, виникла потреба у наданні права безстрокового землекористування не тільки державним підприємствам, установам та суспільним організаціям, але також і окремим громадянам, в результаті чого постало питання про заміну інституту строкового землекористування новим інститутом безстрокового землекористування.

Вирішення цієї проблеми було врегульовано указом Президії Верховної Ради СРСР від 26 серпня 1948 р. «Про право громадян на купівлю та будівництво індивідуальних житлових будинків» [6] та постанови Ради Міністрів СРСР від 26 серпня 1948 р. про порядок застосування цього указу [7]. Громадяни, які раніше одержали земельні ділянки за договором про право забудови у строкове користування, стали безстроковими землекористувачами. Надалі для індивідуального житлового будівництва громадянам відводилися земельні ділянки тільки у безстрокове користування. Надання громадянам права безстрокового землекористування дозволило встановити такий режим права особистої власності на житловий будинок, який був дуже зрозумілим для громадян і гарантував їх майнові права.

Крім того, указ Президії Верховної Ради СРСР від 26 серпня 1948 р. і постанова уряду СРСР від 26 серпня 1948 р. про його застосування, крім скасування принципу строкового землекористування, мали велике значення для розвитку правового регулювання земель забудови у містах і поселеннях. Вони вперше встановили загальносоюзні норми розмірів земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва у містах — від 300 до 600 кв. м, у поселеннях — від 700 до 1200 кв. м.

Сьогодні ряд вчених пропонує повернення у чинне законодавство саме безстрокового права забудови. О. В. Копилов, наприклад, наводить низку наявних до цього передумов політичного, економічного та юридичного характеру. Зокрема, це універсальний характер даного права, що може існувати як при наявності приватної власності на землю та її вільної купівлі-продажу, так і при відсутності відокремлення земельних ділянок на даному титулі [8, 160–163]. На користь того, що право забудови є життєздатним у сучасних умовах, говорить той факт, що у Німеччині та Болгарії воно є чинним інститутом

Згідно з чинним законодавством термін «забудова земельних ділянок» включає нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт, благоустрій об'єктів містобудування. Окремі земельні ділянки використовуються у містах під забудову у встановленому порядку їх власниками чи користувачами (у тому числі орендарями). При цьому Закон України «Про основи містобудування» [9] наголошує, що забудова земельних ділянок, наданих для містобудівних потреб, здійснюється після виникнення права власності чи права користування земельною ділянкою у порядку, передбаченому законом, та одержан-

ня права на забудову цих ділянок і ведення будівельних робіт. Отже, передача або надання земельної ділянки передує будівництву зазначених об'єктів. Такий висновок випливає з вимог земельного закону, відповідно до якого до завершення оформлення прав на землю використання земельної ділянки забороняється.

У сучасний період право на забудову набуває важливого практичного значення та теоретичного інтересу. Як самостійна категорія воно проголошено та отримало своє нормативне закріплення у Законі «Про основи містобудування». Право на забудову полягає у наданні власнику або користувачу земельної ділянки можливості здійснювати на ній у встановленому законом порядку будівництво об'єктів містобудування, а також їх перебудову або знесення. Воно надається за рішенням відповідних органів виконавчої влади або місцевого самоврядування. Ухвалення рішення про забудову ділянки надає громадянину статусу забудовника, в якого виникають певні суб'єктивні права та юридичні обов'язки, наприклад право на замовлення проекту будівництва, його погодження тощо. Здійснення права на забудову має тимчасовий характер. Коли протягом встановленого терміну особа не реалізувала належне їй суб'єктивне право, то дане право припиняється. Однак реалізація права на забудову залежить від одержання дозволу на виконання будівельних робіт. Це, зокрема, передбачено Положенням про порядок надання дозволу на виконання будівельних робіт, затвердженим наказом Держбуду України від 5 грудня 2000 р. № 273 [10].

Дозвіл на виконання робіт, пов'язаних з новим будівництвом, реконструкцією, реставрацією, капітальним ремонтом, розширенням і технічним переоснащенням будинків, споруд та інших об'єктів, являє собою документ, що засвідчує відповідність проектної документації нормам містобудівних вимог. Він дає забудовнику та його підрядникам право на виконання земляних робіт, підключення до інженерних мереж, енергетичних джерел, комунікацій тощо. Зазначений дозвіл видається інспекціями державного архітектурно-будівельного контролю, які ведуть реєстр наданих дозволів на увесь строк будівництва. Виконання будівельних робіт без дозволу забороняється, а їх продовження з простроченим дозволом вважається самовільним будівництвом.

Для одержання дозволу на виконання будівельних робіт зазначеним Положенням передбачене подання відповідних документів. Індивідуальним забудовникам дозволи видаються на підставі їх заяв, до яких мають додаватись документи, що посвідчують право власності або право користування земельною ділянкою, рішення про надання права на її забудову, належним чином погоджена і затверджена проектна документація та інші документи.

Будівельні роботи, які виконуються на підставі дозволу, мають бути завершені протягом зазначеного в ньому строку. Якщо забудовник не завершив ці роботи протягом визначеного строку, дію дозволу може бути продовжено, але не більше ніж на один календарний рік. У тих випадках, коли забудовник не приступив до виконання будівельних робіт протягом двох років після одержання дозволу, останній втрачає чинність.

*Література*

1. Гесперальца схема планування території України. — К.: Діпромісто, 2000.
2. Бельская А. Я. Некоторые проблемы правового регулирования застройки // Юрист. — 2003. — № 3. — С. 2–6.
3. Евтихий И. И., Тияков С. А. Законодательство о городских землях. — М.: Юрид. изд-во ПКЮ РСФСР, 1926. — 236 с.
4. Балеин В. П. Правовой режим земель городской застройки. — М.: Госюриздат, 1963. — 194 с.
5. Сборник документов по земельному законодательству СССР и РСФСР 1917–1954 / Сост.: П. Д. Казапцев, О. И. Тумапова. — М.: Юрид. лит., 1954. — 719 с.
6. О праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 августа 1948 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1948. — № 36.
7. О порядке применения указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 августа 1948 года «О праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов»: Постановление Совета Министров СССР от 26 августа 1948 г. // СП СССР. — 1948. — № 5. — Ст. 62.
8. Копылов А. В. Вещные права на землю в римском, русском дореволюционном и современном российском гражданском праве. — М., 2000. — 271 с.
9. Про основи містобудування: Закон України від 16 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 52. — Ст. 683.
10. Положення про порядок надання дозволу на виконання будівельних робіт: Паказ Держбуду України від 5 грудня 2000 р. № 273 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 52. — Ст. 354.

УДК 349.6:347.79(477)

*Т. Р. Короткий***РЕАЛІЗАЦІЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ НОРМ  
ПРО ЦИВІЛЬНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ЗАБРУДНЕННЯ ІЗ СУДЕН**

Приєднання України в 2002 році до Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою 1992 року (Конвенція 1992 р.) обумовлює необхідність вивчення проблеми імплементації в правовій системі України положень цієї Конвенції для забезпечення належної реалізації Україною прийнятих на себе зобов'язань. При цьому необхідним є аналіз правозастосовальної практики для виявлення розбіжностей між міжнародно-правовими нормами і відповідними імплементаційними актами законодавства України в галузі цивільної відповідальності за шкоду від забруднення морського середовища.

Питання міжнародної цивільної відповідальності за шкоду від забруднення із суден розглядалися в незначній кількості праць, серед яких слід відзначити праці В. П. Кириленко, В. О. Кисельова, А. Л. Маковського, В. А. Мусіна, В. Ф. Сидорченко. З вітчизняних авторів слід відзначити праці І. І. Каракаша і А. Вишневецького, проте більшість наукових праць згаданих авторів присвячена аналізу лише окремих аспектів проблеми. Наведене зумовлює актуальність проблематики та необхідність дослідження зазначених питань.

Конвенція 1992 р., по-перше, встановлює межу відповідальності, обчислювальну

залежно від місткості судна; по-друге, передбачає необхідність забезпечення цивільної відповідальності судновласника за шкоду від забруднення нафтою під час перевезення нафти як вантажу; по-третє, це забезпечення повинне бути підтвержене спеціальним свідоцтвом, видаваним кожному такому судну компетентною владою держави прапора. Судна, що не мають таких свідоцтв, не повинні допускатися в порти держав, що беруть участь у Конвенції [6, 220].

Нами була проаналізована судова практика про стягнення відшкодування внаслідок забруднення із суден в акваторії Одеського морського порту. Звертає на себе увагу те, що переважаюче число випадків забруднення морського середовища із суден характеризується незначними обсягами скинутих забруднюючих речовин і, відповідно, суми відшкодування не перевищують декількох сотень гривень. Незалежно від шкоди, на капітана морського судна, з якого відбулося забруднення, накладається адміністративний штраф, розмір якого так само незначний.

Більш-менш серйозні випадки забруднення (від декількох сотень кілограм забруднюючих речовин до декількох десятків тонн) відбуваються рідше, не частіше ніж один-два рази на рік. Суми відшкодування по них, як правило, перевищують один мільйон доларів та у ряді випадків перевищують десять мільйонів доларів США.

Практичний інтерес становлять такі цивільні справи: про стягнення відшкодування із судноплавної компанії «Ефеніан Фейз Шиппінг лімітед» внаслідок забруднення нафтопродуктами з т/х «Ефеніан Фейз», справу розглядав Жовтневий районний суд м. Одеси в 1997 р., сума позовних вимог становила 16 млн 285 тис. 697 доларів США; про стягнення шкоди із судновласницької компанії «Marine ahmad management» внаслідок забруднення нафтопродуктами з т/х «Сехам», справу розглядав Жовтневий районний суд м. Одеси в 2002 р., сума позовних вимог — 1 млн. 17 тис. 268 доларів США; про стягнення шкоди із судноплавної компанії «Gerani navigation limited» внаслідок забруднення нафтопродуктами з т/х «Gerani», справу розглядав Приморський місцевий суд м. Одеси в 2003 р., сума позовних вимог — 1 млн. 506 тис. 448 доларів США; про стягнення шкоди від судноплавної компанії «River Hellenic navigation S.A.» внаслідок забруднення нафтопродуктами з т/х «Anopolis», справу розглядав Приморський суд м. Одеси в 2003 р., сума позовних вимог — 3 млн 100 тис. 714 доларів США.

Звертають на себе увагу такі аспекти розгляду вказаних справ: при розгляді справ про забруднення із суден не використовувалися положення ані Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою 1969 р. (при розгляді першої із вказаних справ), ані Конвенції 1992 р. Тим більше що справи 2–4 розглядалися після ратифікації Україною Конвенції 1992 р. У деяких випадках при винесенні ухвали існувало посилання на положення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» про невживання норм зниження розміру відшкодування, хоча у випадку забруднення із суден підлягають вживанню норми КТМ України як спеціального нормативного акта.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» і Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону і раціональне використання водних ресурсів, прямо вказують, що особа, яка заподіяла шкоду навколишньому середовищу, несе відповідальність, як правило, в повному обсязі без обмеження. КТМ України прямо вказує на обмеження відповідальності власника судна (ст. 308 КТМ України). Правозастосовча практика, а саме рішення Жовтневого районного суду м. Одеси з питання про відшкодування збитків, заподіяних скиданням нафти з мальтійського танкера «Афініан Фейс», дозволяє дійти висновку, що судова практика України також пішла шляхом повного відшкодування збитків особою, яка несе відповідальність за забруднення, незважаючи на те, що положення КТМ України передбачають виключення із загального правила повного відшкодування збитків. Зокрема, ст. 308 КТМ України встановлює, що відповідальність власника судна місткістю не більш 5000 одиниць за шкоду від забруднення внаслідок витікання або скидання забруднюючих речовин з його судна обмежується щодо однієї або декількох подій, викликаних однією й тією самою причиною, загальною сумою в три мільйони розрахункових одиниць, а для судна, місткість якого перевищує вказану, додається 420 розрахункових одиниць за кожен наступну одиницю водотоннажності. Правила щодо обмеження відповідальності власника судна містяться і в Конвенції 1992 р. Тому відносно відшкодування збитків від забруднення, що підпадає під дію Конвенції 1992 р., застосовуватимуться норми про обмеження відповідальності, передбачені Конвенцією; у решті випадків, якщо до них можна застосувати норми ст. 308 КТМ України про забезпечення відповідальності, повинні застосовуватися відповідні положення КТМ України про відшкодування збитків від забруднення, що обмежують відповідальність власника судна, а не норми інших нормативно-правових актів України. У вигляді забезпечення позову використовувалася лише банківська гарантія або арешт судна.

Відповідно до Положення про порядок обчислення розміру відшкодування та сплати збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України, засобом забезпечення зобов'язання за забруднення з суден є банківська гарантія (підп. 4.5, 4.6 Положення). Банківська гарантія застосовується для запобігання затримці судна, корабля, іншого плавучого засобу (підп. 4.5 Положення). На нашу думку, таке твердження є не зовсім вірним, оскільки банківська гарантія застосовується саме для забезпечення виконання обов'язку. Фактично при такому трактуванні затримання судна є основним засобом забезпечення відповідальності, а не банківська гарантія, що, на наш погляд, не відповідає цивільному законодавству. Затримання судна є заходом адміністративного примусу і не належить до засобів забезпечення зобов'язань.

У Положенні йдеться про «гарантії відшкодування збитків». Гарантією відшкодування збитків, відповідно до Положення, може бути тільки банківська гарантія про сплату вказаної в претензійних документах суми збитків від судновласника або агентської організації (морського агента), що представляє

інтереси судновласників, відповідно до ст. 117 КТМ України. Наголошується, що лише в разі надання відповідної банківської гарантії Державна інспекція охорони Чорного та Азовського морів не буде вживати заходів відносно затримання судна. На наш погляд, у положенні штучно звужений перелік засобів забезпечення зобов'язань. Повинно йтися, щонайменше, не тільки про банківську гарантію, а про будь-яку гарантію — як це передбачено у ст. 560 ЦК України.

Більше того, ст. 309 КТМ України передбачає, що власник судна, яке перевозить наливом як вантаж понад 2000 тонн нафти, повинен застрахувати або іншим способом забезпечити (за допомогою отримання банківської або іншої гарантії) свою відповідальність за шкоду, заподіяну забрудненням. Отже, стосовно окремого виду суден засобами забезпечення відповідальності є страхування, банківська або інша гарантія. Таким чином, у Положенні необґрунтовано звужено перелік видів забезпечення відповідальності для власників суден, що перевозять понад 2000 тонн нафти.

Що стосується інших суден, то оскільки в КТМ України відсутня спеціальна норма з цього приводу, то цілком можливе застосування лише банківської гарантії як засобу забезпечення відповідальності, хоча, на нашу думку, така практика не відповідає міжнародним стандартам, передбаченим Міжнародною конвенцією про відповідальність і компенсацію шкоди у зв'язку з перевезенням морем небезпечних і шкідливих речовин 1996 р. і Міжнародною конвенцією про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення бункерним паливом 2001 р., і цивільному законодавству України. Більше того, дані питання про засоби забезпечення відповідальності повинні бути врегульовані не Положенням, а КТМ України.

Після подачі позову про відшкодування збитку відповідальність забезпечується відповідно до цивільно-процесуального законодавства України. На нашу думку, суд у цьому разі не зв'язаний правилами Положення про банківську гарантію як засіб забезпечення позову, а має право обрати будь-які засоби, що допускає законодавство.

Проте проблема способів забезпечення відшкодування за шкоду від забруднення із суден пов'язана з імплементацією положень Конвенції 1992 р. в законодавство України. Конвенції 1992 р., 1996 р. та 2001 р. (п. 3 ст. V Конвенції 1992 р., п. 3 ст. 9 Конвенції 1996 р., п. 3 ст. 6 Конвенції 2001 р.) передбачають як умову обмеження відповідальності власника судна створення останнім фонду на загальну суму, що дорівнює межі його відповідальності в суді або будь-якому іншому компетентному органі однієї з договірних держав, в якій може бути поданий позов, або, якщо позов не поданий, у будь-якому суді або іншому компетентному органі однієї з договірних держав, у якій може бути поданий позов.

У жодному разі не було спроби створення фонду обмеження відповідальності. Фонд — це відособлена сума грошових коштів або інший фінансовий інструмент, що перебуває в цільовому розпорядженні суду. Створення фонду в першу чергу спрямоване на забезпечення захисту фінансових інтересів потер-



пілих, а в другу — на реалізацію власником судна права на обмеження відповідальності. Обидві мети досягаються способом створення фонду обмеження відповідальності на загальну суму, рівну межі відповідальності власника судна. Фонд обмеження відповідальності може бути створений шляхом внесення суми в депозит суду або способом надання суду банківської гарантії чи іншого фінансового забезпечення.

У КТМ України про створення такого фонду як підстави забезпечення відповідальності взагалі не йдеться. У принципі цілком допустиме безпосереднє застосування положень Конвенції 1992 р. як частини законодавства України відповідно до ст. 9 Конституції України. Проте для ефективної імплементації у КТМ України доцільно виділити як мінімум розділ, присвячений відповідальності, відповідно до Конвенції 1992 р., за забруднення з тих суден, що перевозять нафту наливом. Одна із статей цього розділу повинна бути присвячена створенню фонду обмеження відповідальності.

Необхідно передбачити, що цей фонд може бути створений або за допомогою внесення суми до депозиту суду чи надання банківської гарантії або іншого фінансового забезпечення, яке прийматиме відповідно до законодавства України, і суд визнає його достатнім. Гадаємо, що гарантія відомого клубу взаємного страхування є прийнятним забезпеченням для створення фонду.

Слід зазначити, що відповідальність може бути і без створення фонду обмеження відповідальності. Такий механізм обмеження відповідальності більшою мірою відповідає КТМ України і не суперечить Конвенції 1992 р. Проте відповідач, тобто власник судна, страховальник або інша особа, якій подано позов про відшкодування шкоди за забруднення нафтою, безпосередньо на підставі Конвенції 1992 р. має право створити фонд обмеження відповідальності, причому цей фонд матиме іншу правову природу, ніж заходи забезпечення позову, передбачені процесуальним законодавством.

Відносно розподілу сум відшкодування за шкоду від забруднення навколишнього середовища ухвалювалися різні рішення про розподіл на користь Державної інспекції з охорони Чорного моря, районної адміністрації; Одеської обласної ради; Одеської міської ради. Суми за забруднення навколишнього середовища від забруднення із суден, що стягаються, були використані в різних цілях: на ліквідацію наслідків стихійного лиха в Одеській області (третья з даних справ); придбання катера для Державної інспекції з охорони Чорного моря, що не відповідає положенням Конвенції.

Відповідно до Конвенції 1992 р. компенсація за шкоду навколишньому середовищу (крім упущеної вигоди) у результаті заподіяння такої шкоди обмежується витратами на розумні відбудовні заходи, що фактично прийняті чи повинні бути прийняті. В цьому зв'язку застосування будь-яких актів, що передбачають відшкодування шкоди, заподіяної навколишньому середовищу, і заснованих на теоретичних моделях стосовно випадків, передбачених у главі 4 розділу IX КТМ України, неправомірно.

Відмовлення у відшкодуванні теоретичної шкоди аж ніяк не означає відмовлення у відшкодуванні будь-якої шкоди, пов'язаної з навколишнім середови-

щем. Правила ч. 2 ст. 304 КТМ України заохочують вжиття розумних заходів, спрямованих на відновлення навколишнього середовища. При розгляді відповідних вимог до уваги береться таке: вартість заходів повинна бути розумною; пропорція між вартістю досягнутих результатів і результатів, що очікувалися, повинна бути розумною; заходи повинні бути належними і припускати розумну імовірність успіху.

Глава 4 розділу IX КТМ України не містить переліку запобіжних заходів. Однак є два критерії стосовно того, які дії можуть бути кваліфіковані як такі. По-перше, заходи повинні бути розумними, по-друге, прийнятими після інциденту. В цьому зв'язку витрати, що зазнали особи на утримання до інциденту персоналу, чия повсякденна робота полягає в запобіганні чи зменшенні шкоди від забруднення, не підлягають відшкодуванню, так само як і витрати із збереження спеціалізованого устаткування і матеріалів.

Кваліфікація запобіжних заходів як таких здійснюється через мету, на яку вони спрямовані. Якщо заходи починаються для зменшення чи запобігання шкоді, то вони є запобіжними. При цьому не має значення, хто їх починає. Якщо вжиті заходи спрямовані не тільки на запобігання забрудненню, але й на інші цілі, вони визнаються запобіжними лише в частині, пов'язаній із зменшенням чи запобіганням шкоді.

У першій з даних справ був висновок мирової угоди, внаслідок чого сума, що підлягала відшкодуванню була, зменшена в три рази. Відповідно до ст. 111 ВК України, підприємства, установи, організації і громадяни України, а також іноземні юридичні і фізичні особи та особи без громадянства зобов'язані відшкодувати збитки, завдані ними внаслідок порушень водного законодавства, в розмірах і порядку, встановлених законодавством України. Положення про порядок обчислення розміру відшкодування та сплати збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плаваючих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України, не передбачає зменшення суми, що підлягає відшкодуванню. Обмеження відповідальності власника судна можливе відповідно до положень КТМ України і Конвенції 1992 р., а не на підставі мирової угоди.

Таким чином, можна дійти висновку про відсутність односторонньої практики розгляду справ, пов'язаних із забрудненням із суден, та про необхідність удосконалення національного законодавства і приведення його у відповідність до міжнародних договорів України. Слід зазначити, що всі проаналізовані випадки забруднення не належать до крупних і катастрофічних. Найбільшою мірою недоліки вітчизняного законодавства та неучасті України в Конвенції про фонд 1992 р. мають виявитися саме в разі такого забруднення.

#### *Література*

1. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 24. — Ст. 189.
2. Кодекс торговельного мореплавства України від 23 травня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 47–52. — Ст. 349.
3. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

4. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою: Закон України від 4 липня 2002 року // Відомості Верховної Ради. — 2002. — № 35. — Ст. 260.
5. Методика обчислення розміру збитків від забруднення нафтою: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року № 631 // rada.gov.ua.
6. Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів: Затв. наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 27 липня 2004 року № 282 //rada.gov.ua.
7. Положення про порядок обчислення розміру відшкодування та сплати збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України: Затв. наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 26 жовтня 1995 року № 116 (із змінами, внесеними згідно з наказом Міпсресурсів № 48 від 31.01.2002) //rada.gov.ua.
8. Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения буркерным топливом 2001 года // Энциклопедия российского права: Справочная правовая система. — 2002. — Вып. № 11 (81).
9. Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью от 29 ноября 1969 года // Сборник международных договоров СССР по вопросам мореплавания. — М., 1988. — С. 405–414.
10. Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1992 года: (Сводный текст) // Международные конвенции об ответственности и компенсации за ущерб от загрязнения нефтью 1992 г.: (Сводные тексты). — International Conventions on Civil Liability and Compensation for Oil Pollution Damage, (Consolidated texts) — С.Пб., 2000. — С. 40–81. — (Сер. «Судовладельцам и капитанам»; Вып. 16).
11. Короткий Т. Р. Некоторые вопросы имплементации международных договоров о гражданской ответственности за загрязнение морской среды в Украине // Актуальные проблемы политики: 36. наук. пр. — 2005. — Вып. 27. — С. 220–226.

УДК 347.27(477)

Т. Є. Харитонова

### ОСОБЛИВОСТІ ПЕРЕДАЧІ В ІПОТЕКУ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ТА СПОРУД, ЩО НА НИХ ЗНАХОДЯТЬСЯ

При застосуванні Закону України «Про іпотеку» нерідко виникають питання, для вирішення яких необхідний аналіз іпотечного та іншого законодавства. Іпотека є одним з найбільш ефективних способів забезпечення виконання зобов'язань боржника перед кредитором, оскільки надійно захищає права останнього та встановлює високий пріоритет для вимог іпотекодержателя. Найбільш розповсюдженими є питання, які виникають щодо іпотеки земельних ділянок та нерухомості, яка на них знаходиться, до яких, зокрема, належать не тільки житлові будинки, але й будівлі та споруди, об'єкти незавершеного будівництва тощо.

Земля є самим надійним об'єктом іпотеки, оскільки при її раціональному використанні вона з часом не зношується, як інші об'єкти нерухомості, а навпаки — її вартість постійно зростає.

Тривалий час правові підстави і питання іпотеки землі регулювалися Законом України «Про заставу» та ст. 6 Земельного кодексу України з наступними

змiнами та доповненнями. Вiдповiдно до вказаних нормативних документiв надана громадянiновi у власнiсть земельна дiлянка могла бути об'єктом iпотеки тiльки за зобов'язаннями з участю кредитної установи. Закрiплена у цих нормативних документах можливiсть iпотеки землi не набула практичного поширення.

У 2003 році було прийнято Закон України «Про іпотеку», але, на жаль, він також не врегулював ці відносини у тій мірі, яка потрібна в практичній діяльності. Він містить усього декілька положень, які стосуються іпотеки земельних ділянок. Так у ст. 15 цього Закону вказано, що іпотека земельних ділянок сільськогосподарського призначення здійснюється відповідно до цього Закону. Заборони та обмеження щодо відчуження і цільового використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення, встановлені Земельним кодексом України, є чинними при їхній іпотеці. Реалізація переданих в іпотеку земельних ділянок сільськогосподарського призначення при зверненні стягнення на предмет іпотеки здійснюється на прилюдних торгах. Покупцями земельних ділянок сільськогосподарського призначення можуть бути особи, визначені Земельним кодексом України. Нарешті, дія цього Закону не поширюється на земельні ділянки, які перебувають у державній чи комунальній власності і не підлягають приватизації [1, 24].

Цивільний кодекс України дещо розширив можливiсть iпотеки земельних дiлянок не тiльки як самостiйних об'єктiв, а й як приналежнiсть головної речi — наданих в iпотеку будiвель i споруд. Вiдповiдно до ст. 188 Цивiльного кодексу України рiч, призначена для облугування iншої (головної) речi i пов'язана з нею спiльним призначенням, є її приналежнiстю. Приналежнiсть йде за головною рiччю, якщо iнше не встановлено договором або законом, тобто якщо заставлена головна рiч (будiвля), то заставленою вважається i приналежнiсть — земельна дiлянка. Саме такий порядок передбачає неможливiсть iпотеки будiвлi (споруди) без одночасної iпотеки земельної дiлянки (її частини), на якiй розташована вiдповiдна будiвля (споруда), що встановлено в ч. 4 ст. 6 Закону України «Про iпотеку».

У ч. 5 ст. 6 Закону України «Про іпотеку» передбачено також правило, що якщо в іпотеку передається земельна ділянка, на якій розташовані будівлі (споруди), які належать іпотекодавцю на праві власності, така земельна ділянка підлягає передачі в іпотеку разом із будівлями (спорудами), на якій вони розташовані. Після звернення стягнення на передану в іпотеку земельну ділянку, на якій розташовані будівлі (споруди), що належать іншій, ніж іпотекодавець, особі, новий власник земельної ділянки зобов'язаний надати власнику будівлі (споруди) такі ж умови користування земельною ділянкою, які мав іпотекодавець.

Найбільш проблематичним у практиці є передача в іпотеку об'єктів незавершеного будівництва. По-перше, відповідно до ст. 18 Закону України «Про іпотеку», іпотечний договір має містити певну низку істотних умов, за відсутності яких договір вважається неукладеним. Так, іпотечний договір має містити опис предмета іпотеки, достатній для його ідентифікації. Але описати об'єкт незавершеного будівництва на момент укладення іпотечного договору досить

складно, оскільки постійно змінюються фізичні та технічні характеристики цього об'єкта. По-друге, проблема може виникнути тоді, коли через деякий час боржник не виконає свого зобов'язання і необхідно буде здійснити стягнення. Справа в тому, що матеріали, які описані як незавершене будівництво, а також безпосередньо сам об'єкт незавершеного будівництва можуть являти собою фізично іншу будівлю, відмінну від описаної в договорі. Таким чином, ст. 16 Закону України «Про іпотеку» встановила два шляхи для вирішення цього питання:

1. Взяти в іпотеку земельну ділянку, на якій знаходиться об'єкт незавершеного будівництва. Адже, відповідно до ч. 5 ст. 6 Закону України «Про іпотеку», у разі передачі в іпотеку земельної ділянки іпотека також поширюється на розташовані на ній будівлі (споруди) (про що вже зазначалося вище) та об'єкти незавершеного будівництва, що належать іпотекодавцю на праві власності. При цьому вартість ділянки може оцінюватися сторонами з урахуванням вартості незавершеного будівництва.

2. Укласти договір іпотеки майнових прав. Але бувають випадки, коли договір іпотеки майнових прав укласти неможливо. Наприклад, у разі відсутності у іпотекодавця документального підтвердження права на набуття ним у власність відповідного майна в майбутньому або у разі неможливості взяти в іпотеку земельну ділянку, на якій така нерухомість знаходиться. Як правило, в такому випадку укладається звичайний іпотечний договір майнових прав на нерухоме майно, в якому зазначається обов'язок іпотекодавця протягом певного часу з моменту державної реєстрації права власності на добудований об'єкт нерухомості укласти із іпотекодержателем договір іпотеки на отримане у власність нерухоме майно.

Отже, існує порядок укладення договору іпотеки, предметом якого є майнові права на нерухомість

Аналізуючи механізм іпотеки земельних ділянок, В. А. Горемикін звертає увагу на такий момент: «Земля, як основний засіб виробництва ...виступає в господарському обігу як річ з окремими плодами... Вони можуть вступати в господарський обіг самостійно. Виходячи з цього, об'єктом іпотеки залежно від умов може бути земельна ділянка і врожай з неї окремо або разом взяті. В зарубіжній практиці прийнято звертати стягнення на заставлену земельну ділянку тільки після зняття врожаю» [2, 99]. Втім в Україні існує зовсім інша практика. Нерідко у іпотечний договір іпотекодержатель вносить додаткову умову щодо того, що всі плоди та доходи, отримані від предмета іпотеки, також підпадають під іпотеку. Що є не досить вірним, оскільки плоди та доходи можуть стати додатковим джерелом прибутку для іпотекодавця для погашення кредиту.

Таким чином, оскільки земля є специфічним об'єктом, то при передачі в іпотеку слід враховувати такі основні моменти:

1. Відповідно до вимог чинного законодавства об'єктом права власності фізичних осіб, а отже і предметом іпотеки, можуть бути лише ті земельні ділянки, приватизація яких не заборонена Земельним кодексом України. У першу чер-

гу, це земельні ділянки, що приватизуються громадянами для будівництва і обслуговування житлового будинку, ведення особистого селянського господарства, дачного і гаражного будівництва, для ведення фермерського господарства, а також для здійснення підприємницької діяльності, не пов'язаної із сільськогосподарським виробництвом.

Об'єктом права власності юридичних осіб можуть бути такі земельні ділянки: призначені для товарного сільськогосподарського виробництва; які знаходяться під об'єктами нерухомого майна, що є власністю покупців цих ділянок і перебувають у користуванні (в тому числі на умовах оренди) юридичних і фізичних осіб; земельні ділянки, на яких знаходяться об'єкти нерухомого майна громадян і юридичних осіб, що не мають юридично оформлених документів на право користування такими земельними ділянками; вільні від забудови земельні ділянки, право власності на які набувається на конкурентних засадах; земельні ділянки під об'єктами незавершеного будівництва.

2. Цільове призначення земельної ділянки, яке може істотно вплинути на можливість її використання як для гарантування виконання кредитного (основного) зобов'язання іпотекодавця, так і на можливість реалізації земельної ділянки для забезпечення вимог кредитора.

Цільове призначення земельної ділянки — це встановлені законодавством та конкретизовані відповідними органами влади допустимі межі використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами. Якщо земельна ділянка, яка знаходиться в іпотечі, належить до земель сільськогосподарського призначення, то, відповідно до Земельного кодексу, іпотекодержателем такої земельної ділянки може бути лише банк, який має ліцензію на здійснення іпотечних операцій. А це означає, що використання земель сільськогосподарського призначення як предмета іпотеки обмежене лише сферою банківського кредитування. Крім того, у випадку звернення стягнення на земельну ділянку сільськогосподарського призначення банк як іпотекодержатель не зможе отримати її у свою власність з метою виконання іпотекодавцем основного (кредитного) зобов'язання. Це обумовлено тим, що відповідно до ст. 130 Земельного кодексу набувачами земельних ділянок сільськогосподарського призначення можуть бути лише громадяни України, які мають сільськогосподарську освіту або досвід роботи у сільському господарстві чи займаються веденням товарного сільськогосподарського виробництва, та юридичні особи, установчими документами яких передбачено ведення сільгоспвиробництва.

Більше того, банк як іпотекодержатель, не зможе вимагати продажу земельної ділянки сільськогосподарського призначення як предмета іпотеки без урахування переважного права на придбання таких земель у власність, відповідно до ст. 130 Земельного кодексу (таке переважне право мають громадяни України, які постійно проживають на території відповідної місцевої ради, де здійснюється продаж земельної ділянки, а також відповідні органи місцевого самоврядування).

Якщо за цільовим призначенням передана в іпотеку земельна ділянка віднесена до таких, які відповідно до земельного законодавства можуть перебувати

лише у власності громадян, то у випадку звернення стягнення на таку ділянку, як на предмет іпотеки, вона може бути відчужена лише громадянам, а не юридичній особі. До земельних ділянок, які можуть перебувати лише у власності громадян, належать ділянки, цільовим призначенням яких є: будівництво та обслуговування індивідуальних житлових будинків та господарських споруд (присадибна ділянка); дачна земельна ділянка; земельна ділянка в садовому товаристві; земельна ділянка для ведення особистого селянського господарства. І навпаки, передані в іпотеку земельні ділянки, призначені для підприємницької діяльності, не можуть бути продані громадянам, які не зареєстровані як суб'єкти підприємницької діяльності. Як правильно констатує П. Кулинич, «...цільове призначення не є обставиною, яка навічно знижує її іпотечну привабливість» [3, 8].

Слід звернути увагу і на те, що на сьогодні в країні практично не створена відповідна інфраструктура, спрямована на забезпечення реалізації земельних ділянок, які є предметом іпотеки. Практично немає практики експертної оцінки іпотеки земельних ділянок, не створена ефективна система їхньої реєстрації. Організація проведення прилюдних торгів іпотеки земельними ділянками практично не визначена. Тому передача в іпотеку земельних ділянок сільськогосподарського призначення повинна проводитися лише для забезпечення виконання іпотекодавцем зобов'язань за кредитними угодами, укладеними для придбання сільськогосподарської техніки, племінної худоби, елітного насіння, посадкового матеріалу, спорудження будівель та споруд виробничого призначення, для здійснення заходів, пов'язаних із землеустроєм та охороною земель, а також для виконання зобов'язань за кредитними угодами, укладеними для отримання коштів для придбання земельних ділянок із наступною передачею земельних ділянок в іпотеку для забезпечення виконання зобов'язань за такими кредитними угодами.

3. При спорудженні будівель та споруд на переданій в іпотеку земельній ділянці вони автоматично стають предметом іпотеки. У разі передачі в іпотеку земельних ділянок, на яких розташовано будівлі, споруди та багаторічні насадження, що належать не іпотекодавцю, а іншій особі, при зверненні стягнення на такі ділянки та їхній реалізації для задоволення вимог іпотекодержателя до набувача цих ділянок повинні переходити права й обов'язки іпотекодавця щодо зазначених будівель, споруд та багаторічних насаджень. Отже, іпотечні відносини ще тривалий час залишаться актуальними та підвищено актуальними не тільки для практиків, які зустрічаються частіше з іпотечними договорами, а й для науковців, від яких залежить трактування тих чи інших положень законодавства.

#### *Література*

1. Долишська М. Особливості посвідчення договорів іпотеки // Потаріат для Вас. — 2007. — № 3. — С. 19-27.
2. Горемыкин В. А., Бугулов Э. Р. Недвижимость: регистрация прав и сделок, ипотечное кредитование. — М., 1998.

3. Кулинич П. Іпотека в Україні: на шляху з минулого в майбутнє // Українське комерційне право. — 2002. — № 2. — С. 3–13.
4. Цивільний кодекс України: Коментар. — 2-ге вид. із змінами за станом на 2004 р. — Х., 2004.
5. Земельний кодекс України: Паук.-практ. комент. / За заг. ред. В. В. Медведчука. — К., 2004.
6. Про іпотеку: Закон України від 5 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 37. — Ст. 313.
7. Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати: Закон України від 19 червня 2003 р. // Урядовий кур'єр. — 2003. — № 154.
8. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень: Закон України від 1 липня 2004 р. // Урядовий кур'єр. — 2004. — № 145.

УДК 347.772:349.6(477)

*А. І. Черемнова*

### **ТЕХНІЧНІ НОРМИ В СИСТЕМІ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ**

Відомо, що поряд з нормами права існують і технічні норми. Серед технічних норм є такі, які, одержуючи закріплення в нормативних актах, набувають юридичної сили. Їх можна назвати техніко-юридичними. До технічних норм належать ті, які входять до змісту стандартів, технічних умов, кодексів усталеної практики, нормативів тощо. Ці норми, не втрачаючи організаційно-технічного характеру, разом з тим набувають ознак правової норми, оскільки виходять від держави (її компетентного органу), виражають волю нормотворця, забезпечуються можливістю державного примусу, закріплюються в спеціальних нормативних актах, регулюють хоча і специфічні, але досить важливі відносини. Свою регламентуючу функцію вони здійснюють у сукупності з іншими правовими нормами.

Екологічні стандарти та нормативи, які за своєю юридичною природою є нормами технічного характеру, відіграють важливу роль у забезпеченні екологічної безпеки, організації раціонального природокористування, природоохорони та відтворення природних об'єктів. Ці норми встановлюють критерії якості навколишнього природного середовища та є засобами еколого-правового управління у сфері використання природних ресурсів та охорони довкілля.

Чинне законодавство містить легітимне визначення технічного регулювання. Так, в ст. 1 Закону України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» технічне регулювання визначається як правове регулювання відносин у сфері встановлення, застосування та виконання обов'язкових вимог до продукції або пов'язаних з нею процесів, систем і послуг, персоналу та органів, а також перевірка їх дотримання шляхом оцінки відповідності та/або ринкового нагляду [1]. Технічне регулювання здійснюється шляхом розроблення технічних регламентів. Технічний регламент — це закон України або нормативно-правовий акт, прийнятий Кабінетом Міністрів України, у якому визначено характеристики продукції або пов'язані з нею процеси



чи способи виробництва, а також вимоги до послуг, включаючи відповідні положення, дотримання яких є обов'язковим. Він може також містити вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи способу виробництва [1].

Правові проблеми технічного регулювання в галузі охорони навколишнього природного середовища були предметом досліджень у працях вітчизняного правознавця Ю. С. Шемшученка у 70-х роках минулого століття. Тоді вченим були обгрунтовані правова природа державних екологічних стандартів та механізм їх реалізації. Питаннями стандартизації в галузі охорони довкілля досить плідно займався також і російський правознавець О. С. Колбасов [2].

У процесі життєдіяльності людина не може не впливати на стан довкілля. Для задоволення своїх економічних та інших потреб людство використовує мінеральні, водні, лісові, рекреаційні та інші ресурси. У процесі здійснення господарської та іншої діяльності в навколишнє природне середовище видаляються забруднюючі речовини, здійснюється негативний вплив фізичних та біологічних факторів та розміщуються відходи виробництва і споживання. Тому проблема полягає у визначенні суспільством тих науково обгрунтованих меж допустимого впливу, які б враховували довгострокові інтереси людства у збереженні кількісних та якісних характеристик природи. Досягненню вказаної мети і служать екологічна стандартизація та нормування.

У даний час стандартизація та нормування є одним із складних напрямків правового регулювання охорони довкілля, який інтенсивно розвивається. Згідно з визначенням Міжнародної організації з стандартизації під стандартизацією розуміють встановлення та запровадження на практиці правил для впорядкування діяльності в певній сфері на користь і при участі всіх зацікавлених сторін для досягнення оптимальної економії при дотриманні функціональних умов та вимог техніки безпеки [2, 59].

В юридичній енциклопедії міститься таке визначення: стандартизація (англ. Standardization — нормалізація, еталонування) — діяльність компетентних державних та інших органів та організацій, пов'язана з розробленням, схваленням, прийняттям, впровадженням, переглядом, зміною та припиненням дії стандартів. Зазвичай стандартизація здійснюється для забезпечення безпеки життя та здоров'я людини, тварин, рослин, а також збереження майна і охорони довкілля, створення умов для раціонального використання всіх видів національних ресурсів та відповідності об'єктів [3]. У Законі України «Про стандартизацію» під стандартизацією розуміється діяльність, що полягає у встановленні положень для загального і багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань для досягнення оптимального ступеня впорядкування в певній сфері, результатом якої є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів та послуг їх функціональному призначенню, усуненню бар'єрів у торгівлі і сприянню науково-технічному співробітництву [4]. Вимоги, які встановлюються в стандартах, мають відповідати сучасним досягненням науки і техніки, а також міжнародним та регіональним стандартам.

Загальні засади стандартизації регулюються Декретом Кабінету Міністрів

України «Про стандартизацію та сертифікацію» [5], Законом «Про стандартизацію» [4] та Законом «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» [1]. Екологічна стандартизація є складовою частиною стандартизації в цілому. Питанням стандартизації та нормування в галузі охорони навколишнього природного середовища присвячений розділ VII в Законі «Про охорону навколишнього природного середовища» [6], який не містить визначень стандартизації та нормування, але визначає їх мету.

Екологічна стандартизація і нормування проводяться для встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Вбачається, що під екологічною стандартизацією слід розуміти врегульовану законодавством діяльність спеціально уповноважених органів щодо розроблення, схвалення, прийняття, впровадження, перегляду, зміни та припинення дії екологічних стандартів.

Державні екологічні стандарти є обов'язковими для виконання і визначають поняття і терміни, режим використання й охорони природних ресурсів, методи контролю за станом навколишнього природного середовища, вимоги щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища, інші питання, пов'язані з охороною навколишнього природного середовища та використанням природних ресурсів. Об'єктами стандартизації є продукція, процеси та послуги, матеріали, обладнання, системи, їх сумісність, правила, процедури, функції, методи або діяльність. Стандартизації також підлягають норми, вимоги, методи, терміни, позначення та характеристики, які мають перспективу багаторазового застосування і використання в науці, техніці, виробництві тощо.

Організацію і координацію роботи зі стандартизації покладено на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади — Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики, який встановлює загальні організаційно-технічні правила проведення робіт зі стандартизації, здійснює міжгалузеву координацію цих робіт, включаючи планування, розроблення, видання, поширення та застосування стандартів, визначає порядок державної реєстрації нормативних документів і бере участь у проведенні заходів з міжнародної, регіональної стандартизації відповідно до міжнародних договорів України, організує навчання та професійну підготовку спеціалістів у сфері стандартизації. Крім Держспоживстандарту, суб'єктами стандартизації також є: Рада стандартизації (колегіальний консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів України), технічні комітети стандартизації та інші суб'єкти, що займаються стандартизацією.

Концентрація зусиль світової спільноти, і в тому числі України, щодо зниження і контролю забруднення навколишнього природного середовища, впровадження допоміжних природоохоронних заходів, використання екологічно безпечних технологій вперше знайшла своє відображення у Декларації про навколишнє середовище, яка була прийнята у червні 1992 року на конференції ООН у Ріо-де-Жанейро. Під час всесвітнього саміту представниками більш ніж 100 держав був прийнятий узгоджений Порядок денний на XXI століття, яким

передбачалось створення цілісної системи природоохоронних нормативно-правових документів. Як відповідь на ці потреби, Міжнародна організація з стандартизації (ISO) у 1993 році створила технічний комітет з стандартизації — ТС 207 «Управління навколишнім середовищем» для розроблення системи міжнародних стандартів, які могли б впроваджувати організації приватного або державного секторів економіки.

У нашій державі крім стандартизації здійснюється і екологічне нормування. Так, розроблена і діє досить складна система екологічних нормативів, які встановлюють гранично допустимі рівні викидів та скидів у навколишнє природне середовище забруднюючих речовин, рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів. Законодавством України можуть встановлюватися і нормативи використання природних ресурсів та інші екологічні нормативи.

У загальному вигляді систему екологічних нормативів становлять: нормативи екологічної безпеки довкілля — нормативи гранично допустимих концентрацій шкідливих речовин у природних об'єктах (ГДК) та нормативи гранично допустимих рівнів шкідливого впливу фізичних та біологічних чинників (ГДР); екологічні нормативи, які встановлюють вимоги та характеризують виробничо-господарську діяльність — нормативи гранично допустимих викидів (ГДВ), скидів (ГДС); нормативи використання природних ресурсів та допустимого навантаження на довкілля — ліміти, квоти на використання природних ресурсів, нормативи гранично допустимого рекреаційного та іншого навантаження; інші екологічні нормативи (інсоляції, провітрюваності тощо).

Екологічне нормування проводиться з урахуванням вимог санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил і норм, гігієнічних нормативів. Нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі та рівні шкідливих фізичних та біологічних впливів на нього є єдиними для всієї території України. Нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі та рівні шкідливих фізичних впливів на нього є єдиними для всієї території України. У разі необхідності для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших окремих районів можуть встановлюватися більш суворі нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище.

Екологічним законодавством передбачається здійснення екологічного нормування щодо окремих природних об'єктів і видів шкідливого впливу. Так, здійснюється нормування в галузі охорони атмосферного повітря (ст. 5 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»), використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів (ст. 35 Водного кодексу України), охорони земель та відтворення родючості земель (ст. 165 Земельного кодексу України), у сфері поводження з відходами (ст. 7 Закону України «Про відходи») тощо. Екологічні нормативи розробляються і вводяться в дію спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього

го природного середовища та іншими державними органами відповідно до законодавства України.

Перед Україною стоїть складне завдання — привести вітчизняну систему технічного регулювання у відповідність до вимог СОТ та ЄС. Для цього потрібно розробити технічні регламенти, які б базувалися на європейських директивах «нового підходу», і гармонізувати національні стандарти з європейськими та міжнародними. Для створення єдиного нормативного поля технічного регулювання слід забезпечити: єдність або несуперечливість вимог, що висувають різні нормативні документи (НД) до одного й того самого об'єкта; встановити єдині правила, як розробляти, оформляти, погоджувати, експертувати, надавати чинність, переглядати, змінювати та скасовувати нормативні документи; використовувати в усіх нормативних документах узгоджену та застандартизовану термінологію.

#### *Література*

1. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності: Закон України від 1 грудня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 8. — Ст. 45.
2. Колбасов О. С. Стандартизація в охороні навколишнього середовища // Окружающая среда под охраной закона. — М., 1982.
3. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова ред. колегії) та ін. — К.: Укр. енцикл., 2004. — Т. 5.
4. Про стандартизацію: Закон України від 17 травня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 32. — Ст. 168.
5. Про стандартизацію і сертифікацію: Декрет Кабінету Міністрів України від 10 травня 1993 р.
6. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

УДК 343.347(477)

*І. Є. Чумаченко*

### **ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ПО ВИКОРИСТАННЮ ТА ОХОРОНІ ВОДНИХ ОБ'ЄКТІВ**

Відповідно до ст. 110 Водного кодексу України за порушення водного законодавства передбачено дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність [1]. Водокористувачі звільняються від відповідальності за порушення водного законодавства, якщо вони виникли внаслідок дії непереборних сил природи чи воєнних дій.

Відповідальність за порушення водного законодавства несуть особи, винні у: самовільному захопленні водних об'єктів; забрудненні та засміченні вод; порушенні режиму господарської діяльності у водоохоронних зонах та землях водного фонду; руйнуванні русел річок, струмків та водостоків або порушенні природних умов поверхневого стоку під час будівництва та експлуатації авто-

шляхів, залізниць й інших інженерних комунікацій; введенні в експлуатацію підприємств, комунальних та інших об'єктів без очисних споруд чи пристроїв належної потужності; недотриманні умов дозволу або порушенні правил спеціального водокористування; самовільному проведенні гідротехнічних робіт (будівництво ставків, дамб, каналів, свердловин); порушенні правил ведення державного обліку вод або перекрученні чи внесенні недостовірних відомостей в документи державної статистичної звітності; пошкодженні водогосподарських та гідрометричних споруд і пристроїв, порушенні правил експлуатації та встановлених режимів їх роботи; незаконному створенні систем скидання зворотних вод у водні об'єкти, міську каналізаційну мережу або зливну каналізацію та несанкціоноване скидання зворотних вод; використанні земель водного фонду не за призначенням; неповідомленні (приховуванні) відомостей про аварійні ситуації на водних об'єктах; відмові від надання (приховуванні) проектної документації та висновків щодо якості проектів підприємств, споруд та інших об'єктів, що можуть впливати на стан вод, а також актів і висновків комісій, які приймали об'єкт в експлуатацію; порушенні правил охорони внутрішніх морських вод та територіального моря від забруднення та засмічення.

Законодавством України може бути встановлено відповідальність і за інші правопорушення щодо використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів. Підприємства, установи, організації і громадяни України, а також іноземні юридичні й фізичні особи та особи без громадянства зобов'язані відшкодувати збитки, завдані ними внаслідок порушень водного законодавства, в розмірах і порядку, встановлених законодавством України. Однак це не звільняє винних від збору за спеціальне водокористування, а також від необхідності вжиття заходів щодо ліквідації шкідливих наслідків. Притягнення винних у порушенні водного законодавства до відповідальності не звільняє їх від обов'язку відшкодування збитків, завданих ними внаслідок порушення водного законодавства (ст. 111 ВК) [1].

Майнова або цивільно-правова відповідальність — це відповідальність підприємств, установ, організацій, громадян України, іноземних юридичних чи фізичних осіб чи осіб без громадянства за збитки, завдані ними внаслідок порушень водного законодавства, в розмірах і порядку, встановлених чинним законодавством. Цивільна відповідальність настає незалежно від притягнення винних осіб до адміністративної та кримінальної відповідальності.

У цій сфері застосовуються загальні правила відшкодування шкоди, заповідної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, визначені ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [2]. Крім того, постановою Кабінету Міністрів України від 14 серпня 1996 р. встановлено спеціальний Порядок відшкодування збитків, завданих водокористувачам припиненням права або зміною умов спеціального водокористування [3]. Так, передбачено, що збитки відшкодовуються юридичними і фізичними особами, які порушили правила спеціального водокористування та охорони вод, що спричинило порушення прав, наданих іншим водокористувачам. Розмір відшкодування збитків, завданих порушен-

ням водного законодавства, розраховується за спеціальними правилами, методиками.

Згідно з Методикою розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів, затвердженою наказом Мінекобезпеки України від 18 травня 1995 р. № 37 [4], майнова відповідальність настає за: самовільне водокористування; самовільне скидання зворотних вод підприємствами, суднами та іншими об'єктами; перевищення затверджених нормативів та норм скидання зворотних вод та за інші протиправні дії. Тобто основними правопорушеннями є: забруднення, засмічення вод, перевищення лімітів забору води або самовільне водокористування (без дозволів) тощо.

Для проведення розрахунків збитків встановлено коефіцієнти, що враховують категорію водного об'єкта: морські та поверхневі водні об'єкти комунально-побутового водокористування — 1,0; поверхневі водні об'єкти господарсько-побутового водокористування — 1,4; поверхневі та морські водні об'єкти рибогосподарського водокористування: II категорії — 1,6; I категорії — 2,0. Збитки визначають за допомогою відповідних формул, показники яких відтворюють кількість шкідливих речовин, обсяг води та її коефіцієнт за категорією.

Розмір відшкодування та сплати збитків за шкоду, заподіяну внаслідок забруднення територіальних і внутрішніх морських вод України із суден, кораблів та інших плавучих засобів обчислюють згідно з Положенням про порядок обчислення розміру відшкодування та сплати збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України, затвердженим наказом Мінекобезпеки України від 26 жовтня 1995 р. № 116 [5], та згідно з Таксами для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних підприємствами, установами, організаціями і громадянами України, іноземними юридичними особами та громадянами внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 3 липня 1995 р. № 484 [6]. В основу обчислення розміру відшкодування таких збитків покладено: вид забруднюючих речовин, скинутих у водне середовище, їх кілограм-еквівалент та розмір відшкодування збитків за одиницю виміру (у доларах США). Відшкодування збитків, завданих внаслідок порушень водного законодавства, не звільняє винних осіб від плати за спеціальне водокористування та плати за забруднення водних ресурсів скидами забруднюючих речовин та розміщенням відходів у водних об'єктах.

Дисциплінарна відповідальність — це застосування щодо окремих несумлінних працівників заходів дисциплінарного впливу (ст. 140 КЗпП) [7] задля забезпечення дотримання внутрішнього трудового розпорядку. Дисциплінарна відповідальність за порушення вимог водного законодавства є різновидом юридичної відповідальності за екологічні правопорушення, яка застосовується до винних осіб за протиправні дії, що порушують екологічні вимоги у процесі невиконання функціональних обов'язків та інших вимог дисципліни праці, пов'язаних з використанням, охороною та відтворенням водних ресурсів, за-

безпеченням вимог екологічної безпеки у цій сфері. Вона настає в разі вчинення працівником дисциплінарного проступку — невиконання або неналежного виконання покладених на нього законодавством про працю, колективним і трудовим договором обов'язків.

Дисциплінарне стягнення за порушення водного законодавства може бути накладено лише в тому разі, якщо дії з використання, охорони та відтворення водних ресурсів є службовими обов'язками працівника. Згідно зі ст. 147 КЗпП за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один із таких заходів стягнення: догану або звільнення.

До заходів реагування на порушення норм і правил охорони і використання водних ресурсів належать: обмеження чи зупинення (тимчасове) діяльності об'єктів, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням водного законодавства, вимог дозволів на використання водних ресурсів, із перевищенням лімітів скидів забруднюючих речовин, а також покладання на винних осіб адміністративної відповідальності в порядку, встановленому КУпАП [8]. Рішення про застосування тих чи інших заходів реагування можуть приймати державні органи контролю за охороною вод: Міністерство охорони навколишнього природного середовища України — щодо порушень у сфері охорони поверхневих і підземних вод та у сфері геологічного вивчення підземних вод; Держкомводгосп України — щодо порушень режимів роботи водосховищ та водогосподарських систем; Державні санітарні органи Міністерства охорони здоров'я України — щодо порушень санітарних правил і норм у процесі використання вод. Зазначені органи (їх посадові особи), виявивши адміністративні правопорушення у сфері охорони і використання вод, визначені КУпАП, мають складати відповідні протоколи, розглядати справи про певне правопорушення і приймати постанову про накладання адміністративного штрафу.

Адміністративна відповідальність настає за такі види порушень: порушення правил охорони водних ресурсів (ст. 59); порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення (ст. 59-1); порушення правил водокористування (ст. 60); пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв, порушення правил їх експлуатації (ст. 61); невиконання обов'язків з реєстрації в судових документах операцій зі шкідливими речовинами і сумішами (ст. 62).

Кримінальну відповідальність за порушення водного законодавства передбачено ст. ст. 242–244 Кримінального кодексу України [9]. Основним безпосереднім об'єктом злочинів тут є встановлений порядок раціонального використання, відтворення та охорони водних об'єктів від забруднення, засмічення та виснаження. Його додатковим факультативним об'єктом можуть бути життя і здоров'я особи, власність, інші блага.

Порушення правил охорони вод (водних об'єктів), якщо це спричинило забруднення поверхневих чи підземних вод і водоносних горизонтів, джерел питних, лікувальних вод чи зміну їх природних властивостей або виснаження водних джерел і створило небезпеку для життя і здоров'я людей чи довкілля, карається штрафом від 100 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів гро-

мадян, або позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до п'яти років, або обмеженням волі на той самий строк; якщо ці ж самі діяння спричинили загибель або захворювання людей, масову загибель об'єктів рослинного і тваринного світу або інші тяжкі наслідки, — позбавленням волі на строк до 5 років або обмеженням волі на той самий строк (ст. 242 Кримінального кодексу).

За порушення правил охорони вод, яке не спричинило наслідків, зазначених у ч. 1 або ч. 2 ст. 242 Кримінального кодексу, передбачено адміністративну відповідальність (ст. ст. 59–61 КУпАП).

Забруднення моря в межах внутрішніх морських чи територіальних вод України або в межах вод виключної (морської) економічної зони України матеріалами чи речовинами, шкідливими для життя чи здоров'я людей, або відходами внаслідок порушення спеціальних правил, якщо це створило небезпеку для життя чи здоров'я людей або живих ресурсів моря чи могло перешкодити законним видам використання моря, а також незаконне скидання чи поховання в межах внутрішніх морських чи територіальних вод України або у відкритому морі зазначених матеріалів, речовин і відходів карається штрафом від 300 до 800 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або обмеженням волі на строк до 3 років, або позбавленням волі на той самий строк із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Якщо ці діяння спричинили загибель або захворювання людей, масову загибель об'єктів тваринного і рослинного світу або інші тяжкі наслідки, покарання є суворішим: позбавлення волі на строк від 2 до 5 років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років. За неповідомлення спеціально відповідальним за те особам морських та повітряних суден або інших засобів, споруд, що перебувають у морі, адміністрації найближчого порту України, іншому уповноваженому органу або особі, а у разі скидання для поховання — організації, яка видає дозволи на скидання, інформації про підготовлюване або здійснюване внаслідок крайньої потреби скидання чи невідворотні викиди ними в межах внутрішніх морських і територіальних вод України або у відкритому морі шкідливих речовин чи сумішей, що містять такі речовини, понад встановлені норми, інших відходів, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей або живих ресурсів моря чи могло завдати шкоди зонам лікування і відпочинку або перешкодити іншим законним видам використання моря, передбачено штраф від 100 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 5 років, або обмеження волі на строк до 3 років (ст. 243 Кримінального кодексу).

#### Література

1. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 24. — Ст. 189.
2. Про охорону павколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.



3. Порядок відшкодування збитків, завданих водокористувачам припиненням права або зміною умов спеціального водокористування: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 14 серпня 1996 р. № 966 // Урядовий кур'єр. — 1996. — 12 верес., № 171–172.
4. Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів: Затв. наказом Мінекобезпеки України від 18 травня 1995 р. № 37 // Службовий державний реєстр нормативно-правових актів. — 2000. — № 13903.
5. Положення про порядок обчислення розміру відшкодування та сплати збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України: Затв. наказом Мінекобезпеки України від 26 жовтня 1995 р. № 116 // Службовий державний реєстр нормативно-правових актів. — 2000. — № 14193.
6. Тапси для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних підприємствами, установами, організаціями і громадянами України, іноземними юридичними особами та громадянами внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 3 липня 1995 р. № 484.
7. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1971. — Дод. № 50. — Ст. 375.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — Дод. № 51. — Ст. 1122.
9. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25–26. — Ст. 131.

УДК 349.7(477)

*Л. А. Бабій*

### **ФОРМУВАННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ ПРОТИРАДІАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ**

Сучасне суспільство приділяє особливу увагу розвитку атомної енергетики. Вона перетворилася на одну з провідних галузей національної економіки ряду держав, у тому числі й України, з часів, коли у 1954 році була запущена перша атомна електростанція на території колишнього СРСР [1], а тепер розглядається як найбільш перспективна.

До переваг ядерної енергетики можна віднести те, що, по-перше, запаси ядерного палива досить великі, по-друге, є можливість будівництва АЕС не прив'язуючись до родовищ ресурсів, адже їх транспортування не потребує великих затрат у зв'язку з невеликими обсягами. Досить навести приклад того, що 0,5 кг ядерного палива дозволяє отримати стільки ж енергії, як 1000 тонн кам'яного вугілля. Після 1986 року головну екологічну небезпеку АЕС пов'язують з можливістю аварій. І хоча їхня вірогідність на сучасних АЕС невелика, виключити їх повністю не можливо [2]. Але варто ураховувати те, що демонтаж АЕС, який має проводитися через кожні 25–30 років, та переробка і поховання радіоактивних відходів потребують неабияких коштів, що, зважаючи на тривало існуючу складну економічну ситуацію в Україні, не видається можливим.

Особливу увагу необхідно приділити питанням ядерної та радіаційної безпеки на всіх етапах створення об'єкта ядерної промисловості, починаючи з мо-

менту його проектування і закінчуючи зняттям такого об'єкта з експлуатації. При цьому необхідним є врахування таких умов, як вибір місця розташування підприємств, науково обгрунтований вибір ядерних технологій та устаткування, радіаційний захист населення, персоналу та територій за умов нормальної роботи АЕС, зменшення впливу чинників нерадіаційного походження при проектуванні даних підприємств, спільний вплив підприємств ядерної та інших галузей господарської діяльності [3].

Необхідним є створення надійних сучасних систем управління технологічними процесами в ядерній промисловості, оскільки органи чуття людини несприйнятливі до іонізуючого випромінювання і виявити його вплив одразу неможливо. Без перебільшення можна сказати, що від належного правового забезпечення радіаційної безпеки значною мірою залежить сучасний рівень і науково обгрунтований підхід щодо забезпечення безпеки населення України і безпеки оточуючого його середовища.

Зміни в радіаційному законодавстві протягом останніх років були особливо істотними. Можна з упевненістю говорити про їх революційність не тільки в кількісному розумінні, а й у якісному. Нормативно-правові вимоги у сфері радіаційної безпеки зафіксовані в політико-правових документах. Відбувається активний процес екологізації економічної, зовнішньоекономічної, науково-технічної, соціально-культурної та інших видів суспільної діяльності [4]. Закономірним є комплексне правове регулювання радіаційних правовідносин незалежно від походження радіаційної небезпеки.

У нашій державі відбувався і досі відбувається складний процес формування нормативно-правової бази, обумовлений змінами в суспільно-політичному житті, які почалися в 1991 році одночасно з розпадом Союзу РСР. Аналіз процесу введення в дію нових законодавчих актів показує, що він є складним і потребує значного часу [5]. Це пов'язано з тим, що прийняття нового законодавчого акта тягне за собою необхідність внесення змін в існуючі, розроблення та впровадження ряду підзаконних актів та вирішення комплексу проблем та суперечностей, які виникають під час зміни одного акта іншим. Внесення змін до законодавчих актів процедурно не відрізняється від прийняття нових. Процес отримання узгодженого законодавства дуже повільний, оскільки законодавчий орган перевантажений. Цю особливість необхідно враховувати під час аналізу законодавства з питань радіаційної безпеки.

Сучасний період систематизації радіаційного законодавства передбачає необхідність врахування чисельних умов. Перш за все, необхідним є встановлення термінів підготовки, розгляду та прийняття актів радіаційного законодавства залежно від того, буде прийматися цей акт у кризових умовах, наприклад у випадку викиду радіаційно небезпечних речовин у атмосферу, або ж в умовах запобігання такому викиду. По-друге, обгрунтування, розроблення та прийняття нових законодавчих актів, внесення до чинних актів змін і доповнень, що впливають із потреб практики забезпечення радіаційної безпеки. По-третє, спрямованість актів радіаційного законодавства на послідовне поліпшення радіаційного стану в Україні, що в умовах економічного розвитку нашої держави

є найкращим рішенням. Важливим є також визначення наукових, навчальних закладів, окремих фахівців, спроможних на рівні сучасних світових вимог розробити проекти відповідних актів радіаційного законодавства.

Систематизація радіаційного законодавства здійснюється в Україні у формі кодифікації та інкорпорації. Нормативно-правові акти у даній сфері вдосконалюються і за структурою, і за змістом правових приписів (кодифікація). Для зручного використання нормативної літератури у практичних та наукових цілях закони, підзаконні акти, окремі їх розділи або витяги містяться у спеціальних збірниках (інкорпорація). Крім того, існує проблема «мови закону», яка тривалий час була і буде залишатися в полі зору вчених-правознавців, адже мова законодавства є мовою суверенної влади, яка здійснює за її допомогою державне управління суспільством [6, 18].

Для того щоб текст закону вважався ясным, він не тільки має бути легким для розуміння, а й всі ті, хто його читатиме, повинні однаково розуміти його суть [7]. Мова екологічного та радіаційного законодавства, значення нормативних визначень і термінів, які в ньому застосовуються, є надзвичайно важливими. Результативність правового регулювання залежить від того, наскільки точними, логічно пов'язаними та послідовними є юридичні формулювання, а також наскільки однаковими є застосування юридичних понять і термінів [8, 41].

Серед заходів юридичної техніки, які орієнтують правове регулювання радіаційних відносин, важливе місце посідають принципи, завдання та цілі права та законодавства. Приоритетне місце принципів законодавства дозволяє їм корегувати нечітко викладену позицію законодавця по тим чи іншим питанням правового регулювання. Використання принципів створює можливість застосовувати законодавство навіть при існуванні в ньому прогалин та колізій [9].

Принципи дозволяють виправляти такі законотворчі помилки, як неточність при оперуванні поняттями, порушення стилю. М. М. Бринчук відзначає, що «дотримання принципів може служити основою правового і соціального характеру держави, ефективності усієї діяльності по забезпеченню охорони навколишнього природного середовища, захисту екологічних прав і законних інтересів людини і громадянина» [10, 88–89]. З цим неможливо не погодитися. В радіаційному законодавстві можна провести розмежування принципів залежно від їх значення для суспільства та для права, а саме: принципи законодавства та принципи здійснення радіаційної діяльності у сфері взаємодії людини і природи.

Принципи законодавства є основоположними для регулювання відносин у сфері забезпечення радіаційної безпеки. Однак слід зазначити, що для збереження безпеки навколишнього середовища від небезпечного радіаційного впливу велике значення має ставлення самої людини до природи. Регуляторами такого ставлення виступають принципи здійснення радіаційної діяльності. Отже, існування одних принципів неможливе без існування інших.

У регулюванні радіаційних відносин значне місце посідає принцип верховенства права [11]. Цю правову категорію можна визначити у двох напрямках. Прихильники першої вважають, що головне місце у змісті цього принципу

посідає пріоритет прав і свобод людини та конкретизують його у таких елементах, як принцип зв'язаності держави правами і свободами громадян, верховенство Конституції та законів, принцип достатності правового регулювання суспільних відносин та всезагальності і позапартійності права, його самостійності щодо політичних сил [12; 13].

Прихильники іншого напрямку вбачають прояв верховенства права у конституційному та законодавчому закріпленні основних прав людини, пануванні у суспільному та державному житті таких законів, які виражають волю більшості або всього населення країни, втілюючи при цьому загальнолюдські цінності, взаємовідповідальність особи та держави, на основі принципу «особі дозволено чинити все, що прямо не заборонено законом» [14; 15]. Таке визначення майже збігається з суттєвими рисами правової держави. Оскільки останній властива ціла низка принципів, він не може повністю з нею збігатися, навіть будучи визначальним принципом правової держави [16; 17]. Роль цього принципу у радіаційно-правових відносинах є значною, оскільки його застосування сприятиме захисту радіаційних прав та інтересів людини і удосконаленню правозастосовчої діяльності, особливо правосуддя.

Поняття завдання і мети іноді ототожнюються, однак необхідним є визначення місця кожного в системі радіаційного законодавства України. Відомо, що саме мета «показує значення і сенс самого існування юридичних засобів, орієнтує на ті цінності, які лежать в основі правової політики кожної держави» [18, 283]. Слово «мета» означає «предмет прагнення, те, що треба, бажано здійснити» [19, 870]. Мета — «вища форма інтеграції приватних людських дій, зусиль у складі культурних цілісностей, в межах яких вони набувають свого змісту і призначення, складаються в послідовність чи систему» [20, 357]. Визначення мети закону допомагає обґрунтувати його необхідність і значення в системі законодавства. Мета розвитку протирадіаційного законодавства зводиться до створення такої системи нормативних актів, яка б, усуваючи прогалини у правовому регулюванні радіаційної безпеки в Україні, створювала такий правопорядок, при дотриманні якого виключалася б шкода впливу іонізуючого випромінювання на здоров'я людей і навколишнє природне середовище. Для досягнення мети реалізації права кожного громадянина на безпечні радіаційні умови перед радіаційним законодавством ставиться ряд завдань.

Слово «завдання» пояснюється як питання для вирішення, те, що потребує виконання та розв'язання [21, 572]. Виходячи з мети і підмети, визначаються завдання радіаційного контролю. Завдання продиктовані сформульованою метою і підпорядковані їй. При цьому завдання означають конкретні можливості, називають шляхи для досягнення мети і, оскільки мета проявляється через вказівки на ряд напрямів діяльності, вводять у відомій мірі поетапність у справі досягнення мети. Завдання не є засобами, але саме вони дозволяють знайти засоби для досягнення мети. Виходячи з цього, мета і завдання — юридичні поняття різного порядку, хоча і тісно пов'язані між собою. Для формування нового радіаційного законодавства важливим є вірно орієнтувати вказані поняття, не змішувати їх, забезпечити підпорядкування завдань меті.

Сучасне законодавство у сфері забезпечення радіаційної безпеки розвивається та вдосконалюється. Окремі його положення гармонізуються із загальносвітовими нормами, унаслідок чого ці норми наповнюються новими механізмами та новими способами врегулювання різних видів потенційно небезпечної радіаційної діяльності. Всі вимоги щодо забезпечення радіаційної безпеки є обов'язковими для виконання суб'єктами даної сфери.

У систему радіаційного законодавства України можна включити такі основні блоки законодавчого регулювання: конституційне регулювання радіаційних правовідносин, у якому хоч і не визначене таке поняття, як радіаційна безпека, однак воно припускається, коли мова йде про екологічну безпеку; радіаційно-правове регулювання, що базується на нормах Закону «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» і включає в себе цілу низку законодавчих та підзаконних нормативних актів; регулювання радіаційних правовідносин нормами інших галузей законодавства у сфері здійснення наукової, технічної, зовнішньоекономічної, виконавчо-розпорядчої, підприємницької діяльності, що дозволяє збалансувати правову систему України із вимогами радіаційної безпеки; регулювання радіаційних правовідносин нормами забезпечувальних галузей законодавства, таких як цивільне, кримінальне та адміністративне право; міжнародно-правове регулювання, яке здійснюється за допомогою великої кількості двосторонніх та багатосторонніх угод України з іншими державами світу.

Перше конституційне закріплення кола питань щодо охорони навколишнього природного середовища було зроблено у Конституції УРСР від 20 квітня 1978 року. В Конституції України 1996 року знайшов своє відображення основоположний принцип демократичної правової держави — визнання людини, її честі і гідності, недоторканності і безпеки в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3).

Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50). До найважливіших прав людини, які мають відношення до радіаційної сфери, можна назвати право на охорону здоров'я (ст. 49), яка забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Кожна людина має право на безпечні і здорові умови праці на виробництві (ст. 43).

Крім прав людини, громадянина, юридичних осіб, держави та народу, Конституція України передбачає відповідні обов'язки зазначених суб'єктів. Так, у ст. 16 встановлено, що обов'язком держави є забезпечення екологічної, в тому числі радіаційної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та збереження генофонду українського народу. Конституційний обов'язок кожної людини не завдавати шкоди природі та відшкодувати завдані нею збитки передбачений ст. 66.

Широке коло повноважень встановлюється фактично для всіх органів державної влади та місцевого самоврядування. Це стосується Верховної Ради України, статусу і повноважень Президента України, Кабінету Міністрів України.

Окремі повноваження в даній сфері Конституцією надано Автономній Республіці Крим (ст. ст. 137, 138). У ст. 132 Основного Закону країни передбачена вимога щодо врахування поряд з економічними, історичними та іншими факторами екологічних особливостей регіонів при визначенні територіального устрою України [22]. Отже, з вищевикладеного можна зробити висновок, що конституційними правами громадянина на радіаційну безпеку є юридично забезпечена можливість людини здійснювати свою життєдіяльність у безпечному для життя і здоров'я доквіллі та вимагати від держави та інших осіб дотримання норм радіаційної безпеки, відновлення своїх прав та захисту від правопорушень.

Одним із основних джерел радіаційного законодавства є Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, якою держава взяла на себе обов'язок забороняти будівництво та припиняти функціонування будь-яких підприємств, установ організацій та інших об'єктів, які створюють загрозу радіаційній безпеці. У ній вперше в українському законодавстві визначені вимоги щодо створення національної комісії радіаційного захисту населення України та збереження її молодого покоління [23].

Концепція національної безпеки України, схвалена постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 року, передбачає екологічну, в тому числі і радіаційну, сферу як складову національної безпеки України та визначає її основні напрями: впровадження науково обґрунтованих нормативів охорони довкілля і контроль за їх дотриманням; контроль за станом природного середовища, виявлення та усунення загроз для здоров'я населення, своєчасне попередження громадян України у разі небезпеки; ліквідація наслідків шкідливих впливів іонізуючого випромінювання на природне середовище; впровадження у виробництво радіаційно безпечних технологій; реалізація заходів щодо зниження впливу наслідків Чорнобильської катастрофи; недопущення неконтрольованого ввезення в Україну радіаційно небезпечних речовин і матеріалів.

Концепція деталізує управління діяльністю системи забезпечення безпеки, визначає повноваження основних суб'єктів цієї системи: українського народу, Верховної Ради України, Президента України, Ради національної безпеки і оборони, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, судів загальної юрисдикції, прокуратури України, Національного банку України, централізованих органів державної виконавчої влади та спеціалізованих формувань щодо захисту населення у разі катастроф [24].

Не викликає сумніву те, що прийняття Концепції національної безпеки України — це лише початок багатопланової роботи державних органів, громадських організацій, відповідних посадових осіб та окремих громадян з її втілення в життя [25]. Крім того, сама Концепція потребує подальшого розвитку та вдосконалення, а також прийняття на її основі відповідних законодавчих і нормативних актів, насамперед законів про національну безпеку і оборону України.

Свідченням інтенсивного процесу розроблення радіаційного законодавства і формування засад радіаційної політики держави стало затвердження «Основних напрямків державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» [26].

Саме на підставі цього документа, що поєднує стратегічні цілі з конкретними завданнями, розробляються та реалізуються міждержавні, державні, галузеві, регіональні й місцеві програми в галузі охорони довкілля від радіаційно небезпечного впливу.

З урахуванням вищезгаданого можна сформулювати основні напрями удосконалення наявної нормативно-правової бази. До них можна віднести удосконалення системи створення і використання резервів державних фінансових та матеріальних ресурсів для ліквідації радіаційної небезпеки на усіх рівнях (глобальному, державному, регіональному); розроблення економічних механізмів у галузі запобігання радіаційній небезпеці та рівня безпеки потенційно небезпечних об'єктів; використання досвіду зарубіжних країн у сфері забезпечення радіаційної безпеки і захисту населення і територій у надзвичайних ситуаціях; удосконалення системи страхування від ризиків та втрат при здійсненні радіаційно небезпечної діяльності; приведення у відповідність до сучасних умов існуючої системи нормативно-правового забезпечення радіаційної безпеки в розрізі функціонування органів виконавчої влади, компетенція яких поширюється на сферу забезпечення радіаційної безпеки; підготовка пропозицій щодо введення системи статистичної звітності про безпеку населення і його захист у радіаційно небезпечних ситуаціях.

Аналізуючи зміни та процеси, що відбувалися і відбуваються у радіаційному законодавстві України, слід відзначити зміну не лише суто юридичних, а й концептуальних підходів до вирішення питання забезпечення радіаційної безпеки життєдіяльності. Реальними шляхами вирішення цієї проблеми є: забезпечення радіаційної безпеки шляхом поліпшення якості навколишнього природного середовища на основі економіко-правового підґрунтя; законодавче закріплення пріоритету прав людини на радіаційну безпеку як основи державної політики; побудова системи державної радіаційної політики на основі системи прийнятного ризику, що передбачає відповідальність та можливі небезпечні наслідки в результаті такої діяльності.

#### Література

1. Иойрыш А. И. Научно-технический прогресс и новые проблемы права. — М.: Междунар. отпощения, 1981. — 168 с.
2. Пикапоров А. М., Хоружая Г. А. Глобальная экология: Учеб. пособие. — М., 2000. — 285 с.
3. Балюк Г. І. Правові аспекти понять ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки // Право України. — 1999. — № 12. — С. 62–66.
4. Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і ф-тів: Повний акад. курс / За ред. В. І. Андрійцева. — К.: Істина, 2001. — 531 с.
5. Волошин С., Хлобистов С. Соціально-економічне дослідження надзвичайних ситуацій техногенного і природного походження // Регіональна економіка. — 2003. — № 3. — С. 213–218.
6. Язык закона / Под ред. А. С. Пиголкина. — М., 1990.
7. Коссіпьяк Жерар. Яспе законодавство: Пер. з фр. // Нариси з пормотровення. Міжнародний досвід. — К., 2000. — Кп. 1. — С. 53.
8. Повикова Е. В. Теоретические проблемы развития экологического законодательства в республике Казахстан. — М., 1999.
9. Игнатъева И. А. Законотворческие ошибки и иные недостатки действующего экологического законодательства, причины их появления // Экологическое право. — 2002. — № 1. — С. 28–37.

10. Бринчук М. М. Экологическое право (Право окружающей среды): Учеб. для высш. юрид. учеб. завед. — М., 1998.
11. Ткаченко О. Принцип верховенства права в регулюванні еколого-правових відносин: поняття та значення // Право України. — 2003. — № 4. — С. 63–67.
12. Засць А. Принцип верховенства права (теоретико-методологічне обґрунтування) // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 1. — С. 63–67.
13. Шевчук С. Формальна та органічна характеристика принципу верховенства права: до нових методів у тлумаченні Конституції // Українське право. — 1998. — № 2. — С. 56–68.
14. Орлов М. Роль верховенства права в захисті прав людини у сфері екології // Вісник Академії правових наук України. — 2002. — № 1. — С. 117–124.
15. Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). — Х., 1997.
16. Козюбра М. Принцип верховенства права у конституційному правосудді // Закон і бізнес. — 2000. — № 17. — С. 10.
17. Шаповал В. Принцип верховенства закону // Право України. — 1996. — № 8. — С. 3–5.
18. Общая теория государства и права: Акад. курс: В 3 т. / Отв. ред. М. Н. Марченко. — М., 1990. — Т. 3.
19. Ожегов С. И. Словарь русского языка. — М., 1990.
20. Краткий философский словарь / Под ред. А. П. Алексеева. — М., 1998.
21. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. — М., 1989. — Т. 1.
22. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
23. Про державний суверенітет України: Декларація Верховної Ради України від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1990. — № 31. — Ст. 429.
24. Концепція національної безпеки України: Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 63. — Ст. 116.
25. Спірін О., Паламарчук В. Концепція національної безпеки України: Регіональний аспект // Урядовий кур'єр. — 1997. — 26 черв.
26. Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 38–39. — Ст. 248.

УДК 349.6:502.72(477)

А. Й. Годованюк

### НАГАЛЬНІ ПИТАННЯ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ

Ідея абсолютної заповідності — це суто російська науково-етична концепція, яка в зарубіжних підходах відсутня. Ф. Р. Штільмарк пише: «Необхідно підкреслити, що саме російській науці цілком і повністю належить пріоритет в теорії наукового заповідання. Жодна країна в світі не створила заповідників на принципі повного невтручання людини в природні процеси з наданням самій природі певних можливостей для самовідновлення. Треба бачити не тільки глибинний науковий сенс, але і високий морально-етичний аспект. Характерно, що практичні американці, створивши дуже добре організовану систему національних парків, резерватів і навіть територій дикої природи, не змогли виділити ділянок абсолютної заповідності» [1]. Недарма російське слово «заповідник» увійшло до міжнародної термінології.

© А. Й. Годованюк, 2008



Як відомо, одним із перших ініціаторів створення заповідників (1895 р.) був професор В. В. Докучаєв. Найвідоміший ґрунтознавець, що працював безпосередньо над практичними потребами землеробства, поставив питання про заповідання степових ділянок. «Віковий досвід народів і держав та простий, але здоровий глузд свідчать, що тільки те міцне і стійке, тільки те і життєве, тільки те і має майбутнє, що зроблено у згоді з природою» [2].

Ідея збереження природних ділянок, яких не торкалася рука людини для проведення на них наукових спостережень поза сферою господарської діяльності, стала наріжним каменем заповідання. Саме це спричинило виникнення принципу невтручання, який чітко сформулював на початку ХХ сторіччя професор Г. А. Кожевников: «Ділянки ці повинні бути заповідними у найсуворішому значенні слова... будь-які заходи, що порушують природні умови боротьби за існування, тут недопустимі» [3].

Конкретне юридичне втілення принцип недоторканності, охорони заповідних ділянок отримав у відомому ленінському декреті РНК від 16 вересня 1921 року «Про охорону пам'яток природи, садів і парків» [4]. У ньому було виділено 5 категорій природних об'єктів, що охороняються державою (заповідники, національні парки, пам'ятки природи, сади, парки), закріплені організаційні форми охорони цінних у науковому, культурному й естетичному відношеннях територій і окремих природних об'єктів. У цьому Декреті передбачена охорона не тільки природних, але й природно-антропогенних утворень. Таким чином, під охорону бралось все те, що було доцільно зберегти в інтересах науки, культури й інших потреб людства.

Ще чіткіше поняття заповідності та охорони було сформульовано в постанові ВЦВК і РНК РРФСР від 5 жовтня 1921 року «Про охорону ділянок природи та її окремих витворів, що мають переважно наукове або культурно-історичне значення» [5]: «Ділянки природи, що мають особливу... цінність, підлягають охороні, або з обмеженням їх використання, або з полишенням у недоторканному вигляді...». Проте у всі часи зберігається багато труднощів у роботі діючих заповідників і на шляху їх розвитку. Це, перш за все, структурна і організаційна неврегульованість, відсутність єдиних, сталих поглядів на завдання і цілі заповідників, різні і деколи суперечливі уявлення про заповідний режим, навіть про сам термін «заповідність».

Не можна применшувати науково-практичного внеску у вітчизняну природоохоронну науку російських вчених Є. Є. Сироечковського, М. Ф. Реймерса, В. В. Дьожкіна, Ф. Р. Штільмарка. Особливий інтерес, на нашу думку, становить вагомий науковий доробок Ф. Р. Штільмарка. Відомий учений-біолог, мисливствознавець, доктор біологічних наук, визнаний класик заповідної справи, він багато зробив для розвитку заповідної справи на теренах колишнього Радянського Союзу і, зокрема, на території України. Принципи абсолютної заповідності, які він пристрасно відстоював і вважав стремління до них найважливішим етичним принципом заповідної справи, знайшли досконале втілення у його працях.

Заперечуючи єдність охорони природних територій з їх раціональним ви-

користанням, Ф. Р. Штільмарк писав: «Хоча поняття істинної заповідності (недоторканності заповідників) офіційно визнане світовою наукою, але не може поки що пробити собі дорогу в практику наших заповідників. Ми бачимо у цьому суттєвий недолік заповідної справи на сучасному етапі, який є найбільш суворим спадком недавньої стратегії натиску на природу, закликів до її повного перетворення і т. д.» Сприяють такому стану спрощене сприйняття екологами уявлення про єдність охорони і раціонального використання природи. Справа в тому, що суттєві суперечності між використанням і охороною природи поки що невідворотні. Це переконливо показано, зокрема, в праці О. С. Колбасова [6].

Термін «заповідність» або «заповідний» (об'єкт, режим, територія), на думку Ф. Р. Штільмарка, несе вельми високе і відповідальне навантаження і не може використовуватися так широко і довільно, як це прийнято в даний час. Він вказував на те, що заповідність означає перш за все припинення всіх видів і форм утилітарного господарського використання території, включаючи перебування людей, за винятком суто наукових цілей. Заповідність забезпечується спеціальними законодавчими і правовими заходами, вона неминуче пов'язана з вилученням і відведенням земель, без чого неможливо навіть уявити собі ніяких «заповідних об'єктів». Тому, вважав Ф. Р. Штільмарк, абсолютно неправомірно віднесення до «заповідних територій» заповідників, національних і природних парків, пам'яток природи і т.д. [7]. Все це може бути віднесено лише до різновидів природних територій, що охороняються, але не заповідних. Загроза втрати відвічного сенсу терміна «заповідність» примушує звернутися до історичного і літературного аналізу з тим, щоб докладніше аргументувати цю точку зору.

У 1951 році було затверджене Положення про державні заповідники СРСР, яке формально може вважатися таким, що діяло, хоча воно, безумовно, відставало від життя і великою мірою не застосовувалось на практиці. У цьому документі заповідниками визнавалися ділянки землі, що мають особливу цінність, природні багатства яких використовуються для науково-дослідної роботи в практичних інтересах народного господарства. Завданнями заповідників були збереження і збагачення флори і фауни, вивчення цінних в господарському відношенні видів тварин і рослин, охорона лісів і проведення лісогосподарських заходів, сприяння науковим дослідженням, практиці студентів і туризму. Заповідникам дозволялося регулювання чисельності тварин, збирання плодів, ягід, грибів, лов риби, заготівка насіння і виділення земельних ділянок для своїх потреб. Цей документ, направлений у всі союзні республіки, по суті, перетворив заповідники на господарства особливого типу. Не менш наочним проявом подібних тенденцій з'явилося перетворення ряду старих заповідників, зокрема Кримського, Азово-Сивашського і Біловезької Пущі, в заповідно-мисливські господарства, що одержали особливий розвиток в УРСР. Саме по собі поєднання слів «заповідність» і «господарство» неправомірно навіть юридично. Численні спроби наукової громадськості повернути заповідний статус цим господарствам успіху достатньо довго не мали.

Безпосередньо самим заповідникам у процесі наукової або господарської діяльності «трапляється» порушувати природні комплекси при проведенні тих або інших заходів. Великі пошкодження спричиняються природі заповідників при проведенні лісовпорядження, прокладці просік, доріг і т.п. У ряді випадків є підстави говорити про те, що чисельність рідкісних тварин скорочується під впливом чинників неспокою, що викликані безпосередньо працівниками заповідників. Виключень з режиму заповідності деколи так багато, що важко розглядати їх як виключення.

Безумовно, є наукові погляди проти повсюдного сліпого використання принципу невтручання в заповідниках. Багато екологів у свій час, зокрема Ю. А. Ісаков, розглядали даний принцип як один з можливих чинників деградації природних комплексів: «Принцип повного невтручання в життя природних комплексів заповідників у багатьох випадках перестав виправдовувати себе. Стає необхідним застосування активних заходів для управління природними комплексами, а саме: регулювання чисельності диких копитних, збереження початкового типу рослинності цілинних степів, природних комплексів річкових дельт тощо».

На думку наших сучасників, найефективнішим способом охорони земель природно-заповідного фонду є знову ж таки їх вилучення з господарського використання і встановлення відповідного заповідного режиму. За ступенем забезпечення заповідання, на думку В. В. Петрова [8], розрізняються такі види режимів: абсолютного заповідання, відносного заповідання та змішаний режим.

Режим абсолютного заповідання повністю виключає господарську, рекреаційну та іншу діяльність, яка суперечить цільовому призначенню цих об'єктів, порушує природний розвиток процесів та явищ або створює реальну загрозу шкідливого впливу на природні комплекси та об'єкти. Допустимою є діяльність, пов'язана з проведенням відновлювальних, науково-дослідних та інших робіт в обмежених випадках. Режим абсолютного заповідання характерний для природних заповідників та пам'яток природи.

Дане сучасне трактування режиму абсолютного заповідання багато в чому є суперечливим з класичним визначенням. Виходячи з поглядів Г. А. Кожевникова і Ф. Р. Штільмарка, абсолютна заповідність — це ідеальний режим, направлений на збереження спонтанного розвитку природних екосистем. У заповідній справі абсолютна заповідність припускає в ідеалі припинення назавжди не тільки господарського використання дикої природи, але і будь-якого прямого і безпосереднього втручання людини в хід природних процесів на певній заповідній природній території в цілях захисту права дикої природи на існування, процвітання і свободу. Ідея абсолютної заповідності припускає створення не тільки суворого режиму в заповіднику, але і певний етичний, духовний настрій людини, що вирішила ніяк не чіпати, не керувати і не втручатися в дику природу, не одержувати від неї ніякої користі.

Режим відносного заповідання, на думку сучасників, полягає у поєднанні абсолютної заборони з можливістю обмеженого використання природних ресурсів. Такий режим заповідання характерний для заказників (ландшафтних,

лісових, ботанічних, орнітологічних та ін.), які створюються для збереження і відтворення природних комплексів чи їх окремих компонентів, і передбачає часткове заповідання.

Змішаний режим заповідання характерний для функціонування національних природних парків, де поряд із зонами активного і пасивного відпочинку можуть виділятися заповідні зони, які виключають господарську та іншу діяльність. Незалежно від тих форм, в яких здійснюється охорона природно-заповідних об'єктів, незмінною залишається загальна вимога, що впливає із принципу заповідання: заборона будь-якого втручання в перебіг природних процесів та явищ, якщо таке втручання суперечить цільовому призначенню об'єкта і створює загрозу шкідливого впливу на нього.

Підсумовуючи вищевикладене доцільно пригадати старовинну синтоїстичну японську заповідь про збереження священних куточків дикої природи, якими, по суті, є заповідники: «Ніколи не ріжте нічого, ніколи не зводьте нічого, не затверджуйте, ніколи не з'ясовуйте нічого в святих природних місцях, добираючись до наукової істини, і не розбирайте, не деформуйте нічого з цієї ж причини. Не полюйте, не ловіть рибу, не проріджуйте ліс, не підпалюйте і не гасіть те, що горить».

Наскільки б виваженою не була теорія охорони земель, наскільки б обґрунтовано чітко і повно не прописувало норми їх правової охорони законодавство, це не може змінити споживацького ставлення до землі людини. Особливо яскраво воно проявилось в умовах приватизації та розвитку нових галузей господарства, зробивши землю одним з найдорожчих видів товару. Нині в країні майже не залишилося незайнятих земель, тому й розпочався наступ на землі природно-заповідного фонду.

### Література

1. Штильмарк Ф. Р. Определение и смысл заповедности: Организация заповедного дела. — Алма-Ата, 1985.
2. Докучаев В. В. Труды экспедиции, снаряженной Лесным Департаментом под руководством проф. В. В. Докучаева. — С.Пб., 1895.
3. Кожевников Г. А. О необходимости устройства заповедных участков для охраны русской природы // Доклады русскому акклиматизационному съезду 1908 г. в г. Москве. — М., 1909.
4. Об охране памятников природы, садов и парков: Декрет СНК от 16 септ. 1921 г. // ЗП РСФСР. — 1921. — № 65. — Ст. 492.
5. Об охране участков природы и ее отдельных творений, которые имеют преимущественно научное или культурно-историческое значение: Постановление ВЦК и СНК РСФСР от 5 окт. 1921 г. // ЗП РСФСР. — 1921. — № 66. — Ст. 375.
6. Колбасов О. С. Экология: политика, право // Правовая охрана природы в СССР. — М., 1976.
7. Штильмарк Ф. Р. Принципы заповедности (теоретические, правовые и практические аспекты): Географическое размещение заповедников РСФСР и организация их деятельности. — М., 1981.
8. Петров В. В. Экологическое право России. — М., 1997.

### ЗАСТОСУВАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНУ НАДР

У правовій літературі минулих років робилися спроби обґрунтування самостійного і відособленого існування соціально-правового інституту екологічної відповідальності. При цьому під екологічною відповідальністю малося на увазі настання обов'язку зазнавати негативні наслідки за спричинення шкоди природному середовищу. Більш того, екологічна відповідальність як самостійний вид відповідальності підрозділяється на два різновиди: еколого-економічну і еколого-правову. Проте ні відособленість і самостійність інституту екологічної відповідальності, ні її підрозділ на еколого-економічну (економічну) і еколого-правову (юридичну) не одержали широкого визнання в правовій літературі. Такий підхід до трактування відповідальності за екологічні правопорушення не впливає із змісту чинного українського законодавства.

Плідним і обґрунтованим є не пошук нової форми юридичної відповідальності в екологічному законодавстві, а розвиток концепції настання традиційних видів юридичної відповідальності за екологічні правопорушення з урахуванням специфіки характеру цих правопорушень і особливостей вживання, відомих нашому законодавству видів відповідальності за їх здійснення. З цього виходить, що в українському законодавстві не існує відособлена і самостійна форма екологічної відповідальності, а має місце вживання традиційних видів кримінальної, адміністративної, майнової цивільно-правової і дисциплінарної відповідальності за екологічні правопорушення [1, 173].

Важливим елементом правового регулювання використання і охорони надр, забезпечення раціонального надрокористування є юридична відповідальність за порушення встановленого порядку використання надр і мінеральних ресурсів, а також вимог охорони надр і навколишнього природного середовища.

Щодо надрокористування, особливе значення має екологічна відповідальність в перспективному аспекті, яку слід розуміти як відповідальне, усвідомлене виконання обов'язків по відношенню до природи. Це пов'язано з невідтворюваністю ресурсів надр, недостатнім рівнем знань про процеси, що відбуваються у літосфері, і неможливістю визначити напрями їх змін у разі антропогенного втручання, з неможливістю ефективно впливати на стан надр.

При роботі в глибинах землі дуже важливим уявляється дотримання норм безпеки праці. Позитивна відповідальність щодо використання надр — це відповідальність, як правило, посадових осіб. Коло обов'язків посадових осіб щодо забезпечення раціонального надрокористування значно ширше, ніж інших осіб. Тому екологічна безпека надрокористування в більшій мірі залежить від рівня їх екологічної свідомості, від ставлення до обов'язків щодо оточуючого середовища.

У ст. 65 Кодексу України про надра визначені підстави відповідальності за

порушення законодавства про надра. Порушення законодавства про надра тягне за собою адміністративну, цивільно-правову, кримінальну і дисциплінарну відповідальність.

Законодавство України передбачає адміністративну відповідальність за самовільне користування надрами і укладення угод, які в прямій або прихованій формі порушують право державної власності на надра.

Під самовільним надрокористуванням слід розуміти використання надр без отримання ліцензії і гірничого відводу у випадках, коли надання гірничого відводу визнається необхідним. Самовільним визнається користування надрами незалежно від мети надрокористування при зазначених умовах. Тому не можна погодитися з тим, що недоліком механізму охорони надр засобами адміністративного права є те, що у сферу адміністративної відповідальності не увійшло використання надр для цілей, не пов'язаних з видобутком корисних копалин [2, 66].

При проведенні аналізу змісту ст. 47 Кодексу України про адміністративні правопорушення виникає питання про розмежування адміністративної і кримінальної відповідальності, передбаченої ст. 240 Кримінального кодексу України за незаконне, тобто з порушенням встановленого законом порядку, видобування громадянами корисних копалин, крім загальнопоширених [3; 4]. Порушення встановленого законом порядку видобування корисних копалин слід розуміти як порушення вимог щодо порядку надання надр в користування. Інакше кажучи, виникає колізія правових норм, що не можна вважати прийнятним.

У ч. 1 ст. 240 встановлена відповідальність за видобуток громадянами корисних копалин загальнодержавного значення (корисні копалини поділяються на два види — загальнодержавного і місцевого значення. Останні, як вже було зазначено, тотожні загальнопоширеним корисним копалинам). Однак здійснення видобутку корисних копалин загальнодержавного значення потребує застосування складних технологій і устаткування, значних матеріальних коштів. Організувати такий видобуток практично не можливо для громадян, у зв'язку з чим ч. 1 ст. 240 фактично не працює.

Слід погодитися з тим, що незастосування кримінальної відповідальності в частині незаконної розробки надр примушує думати чи потрібна криміналізація цього діяння, тим більш що практика віддає перевагу засобам адміністративно-правового характеру [5], і виключити «...незаконне видобування корисних копалин загальнодержавного значення» зі складу ст. 240 Кримінального кодексу України. Кримінальну відповідальність слід залишити у випадках здійснення видобутку корисних копалин на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, якщо вони спричинили або загибель людей, їх масове захворювання, або інші тяжкі наслідки, порушення встановлених правил охорони надр, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля [4]. Визначені обставини свідчать про підвищену громадську небезпеку правопорушення.

Однак необхідно передбачити кримінальну відповідальність за видобуток

корисних копалин як загальнодержавного, так і місцевого значення при наявності обставин, що перелічені. Стаття 57 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає адміністративну відповідальність за порушення вимог щодо охорони надр [3]. Об'єктом їх виступають екологічна безпека і правопорядок в галузі надрокористування. Ця стаття передбачає не тільки відповідальність за порушення вимог щодо охорони надр, але і вимог щодо охорони довкілля, будівель і споруд від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами.

Тому слід вдосконалити зміст визначеної статті. У ч. 1 перелічуються різноманітні підстави адміністративної відповідальності. Це самовільна забудова площ залягання корисних копалин, невиконання правил охорони надр і вимог з охорони навколишнього природного середовища, будівель і споруд від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами, знищення або пошкодження спостережних режимних свердловин на підземні води, а також маркшейдерських і геодезичних знаків. Суб'єктами правопорушення визнаються як громадяни, так і посадові особи.

Забезпечувати безпеку гірничих робіт та охорону довкілля зобов'язані відповідно ст. 30, 38 Гірничого Закону України, власники (керівники) гірничого підприємства, які персонально відповідають за стан техніки безпеки і охорони праці. Саме керівники або уповноважені ними особи здійснюють контроль за додержанням правил і норм безпеки. Працівники гірничого підприємства зобов'язані знати і виконувати вимоги гірничого законодавства та технічної документації, а у випадку виявлення ознак виникнення аварії або нещасного випадку, повідомити керівника робіт або гірничого диспетчера (чергового по підприємству), який і зобов'язаний вжити необхідних заходів.

Тому суб'єктами адміністративної відповідальності за вищезгадані правопорушення повинні визнаватися тільки посадові особи. Доцільно передбачити зазначені діяння самостійною частиною ст. 57 Кодексу України про адміністративні правопорушення і визнати їх суб'єктами тільки посадових осіб. При цьому слід мати на увазі, що роботи, пов'язані з надрокористуванням, охоплюють всі його види, а не тільки видобуток корисних копалин. Вважаємо також, що стосовно робітників гірничих об'єктів повинна застосовуватися не адміністративна, а дисциплінарна відповідальність. Видобуток корисних копалин, інші види використання надр тягнуть за собою найбільш значну і різноманітну економічну і екологічну шкоду порівняно з усіма іншими видами природокористування. Питання відшкодування заподіяних збитків є найбільш проблемним і цікавим теоретичним і практичним питанням надрового права.

Поняття шкоди в найбільш повному обсязі розроблено цивільним законодавством. Однак законодавство про цивільно-правову відповідальність не враховує і повною мірою не оцінює всі наслідки спричинення збитку, який по відношенню до природи має всепроникаючі властивості, вражає всю екологічну систему [6]. С. М. Кравченко відзначала, що норми цивільного законодавства застосовуються при відшкодуванні шкоди, спричиненої неправомірним використанням ґрунтів, вод, надр тільки в ролі відправних положень. За її думкою,

визначення розміру збитків на підставі норм цивільного права надзвичайно утруднено через специфіку його компонентів, обумовлену особливостями економічної ролі і правового статусу природних об'єктів [7, 6]. Саме з цієї причини говорити про відшкодування екологічних збитків можна лише умовно. Можна вважати, що лише умовно можливо визначити і структуру екологічних збитків. Надто спрощена така їх структура: не отримані прибутки від нормальної експлуатації природних об'єктів; не використані витрати матеріальних коштів і труда, які були вкладені в природні об'єкти (що відповідає втраті майна); витрати на відновлення природних об'єктів [2, 66]. По-перше значна частина природних об'єктів є невідновлювальною. Тому грошові суми відшкодування не можуть бути еквівалентними дійсним збиткам, які зазнало навколишнє середовище і які не можливо визначити в повному обсязі. Екологічні збитки відрізняються довготривалим характером.

Ще одним фактором, який обумовлює труднощі визначення екологічних збитків, є недостатнє пізнання природних законів і особливостей впливу на стан довкілля антропогенної діяльності. Тому дуже складно спрогнозувати напрямки розвитку подій, визначити всі можливі компоненти екологічних збитків. При встановленні відповідальності за екологічні правопорушення треба враховувати екологічні фактори, оскільки розвиток природних об'єктів відбувається під впливом як людських, так і природних чинників. Втім не можна не погодитися з тим, що одним з засобів боротьби з недоліками в галузі надкористування є встановлення матеріальної відповідальності за шкоду, спричинену порушенням технологічних процесів, помилками і прорахунками проектування. Завдання полягає у визначенні випадків притягнення до відповідальності, розробленні науково обґрунтованих методик підрахунку збитків.

#### *Література*

1. Экологическое право Украины: Курс лекций / Под ред. И. И. Каракаша. — О.: Латстар, 2001.
2. Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды / Г. С. Башмаков, Ю. П. Беличенко, С. А. Боголюбов и др. — М.: Наука, 1985.
3. Кодекс України об адміністративних правопорушеннях. — Х.: Одиссей, 2007.
4. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25–26. — Ст. 131.
5. Повикова Е. В. О соотношении публично-правовых и частноправовых начал в экологическом законодательстве // Государство и право. — 2000. — № 3. — С. 59.
6. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.
7. Кравченко С. Н. Имущественная ответственность за нарушение природоохранительного законодательства. — Л.: Вища шк., 1979.



УДК 347.247(477)

Н. В. Фролова

### ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ВОДНО-БОЛОТНІ УГІДДЯ

Водно-болотні угіддя — це райони боліт, драговин, торфовищ та водойм — природних або штучних, постійних або тимчасових, стоячих або проточних, прісних, солонуватих або солоних, включаючи морські акваторії, глибина яких під час відливу не перевищує шістьох метрів. Вони є найкрасивішими та найважливішими місцями на планеті, адже вони виконують дуже велику кількість екологічних, економічних, естетичних, рекреаційних та оздоровчих функцій. Вони є регуляторами водного режиму, служать основним джерелом питної та технічної води, основною базою для деяких видів тваринництва, відіграють роль сировинної бази різноманітних промислів, таких як рибний промисел, мисливство, збирання грибів та ягід. Водно-болотні угіддя виконують масу незамінних функцій, підтримуючи життя рослин, тварин та людське життя у нерозривному сплетінні економічних, екологічних, культурних, естетичних та біологічних взаємовідносин. Найголовніше — вони підтримують якість навколишнього природного середовища.

Як правило, виокремлюють п'ять основних типів водно-болотних угідь: морські — прибережні лагуни; морські акваторії, глибина яких при відливі не перевищує шістьох метрів, разом із островами, що розташовані на мілководді; прибережні вологі низини, що заливаються морською водою під час великих приливів та нагонів (марші); а також пляжі, скали та інші природні комплекси поблизу морських берегів; гирлові — дельти з річковими рукавами, протоками, ділянками суші між ними, плавні, пригирлові мілководдя на морі (авандельти); озерні — різноманітні за розмірами, походженням та за іншими особливостями природні водойми, розташовані в поглибленнях суші, постійні та тимчасові, стоячі та проточні, з водою різного ступеня мінералізації, в тому числі солоні, а також пов'язані з озерами місцевості; річкові — ріки, струми, тимчасові водотоки, разом з заплавами та іншими долинними комплексами; болотні — болота (надмірно зволожені ділянки території з шаром торфу потужністю не менш 0,3 м) різноманітних типів, в тому числі низинні (фени), перехідні та верховинні, а також ліси, що розташовані навкруги боліт, кущеві зарості та інші місцевості. Крім цього, існують штучні водно-болотні угіддя, такі як ставки, що створюються для різних господарських цілей, водосховища, канали для зрошення та обводнення, поля, що заливаються водою.

Питання щодо права власності на водно-болотні угіддя на сьогодні не вдало врегульовано в законодавстві. В постанові Кабінету Міністрів від 29 серпня 2002 р. «Про порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення» [1] не називається, в яких формах власності можуть перебувати водно-болотні угіддя, але в п. 8, 10, 11 по відношенню до водно-болотних угідь вживається фраза «користувачі (власники) земельних

ділянок та інших природних ресурсів» та не уточнюється, саме які власники маються на увазі, що дає можливість вважати, що водно-болотні угіддя можуть перебувати у всіх існуючих формах власності. Подібне формулювання має місце також у п. 3.2 постанови Кабінету Міністрів України про затвердження структури, змісту і порядку ведення паспорта водно-болотного угіддя міжнародного значення від 20 січня 2003 р. [2].

Але не всі ресурси водно-болотних угідь можуть перебувати у приватній власності. Згідно зі ст. 6 Водного кодексу [3] води (водні об'єкти) є виключною власністю народу України і надаються тільки у користування. Оскільки до водно-болотних угідь відносять широкий спектр водойм, мілководь, а також надмірно заволожених ділянок території, де водне дзеркало, як правило, знаходиться на поверхні землі, водні ресурси можна вважати основним фактором, що визначає умови життя рослин і тварин та контролює стан водно-болотних угідь.

На ділянках водно-болотних угідь можуть створюватися об'єкти природно-заповідного фонду, а згідно зі ст. 4 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» [4] території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, надані національним природним паркам, є також власністю Українського народу. На водно-болотних угіддях можуть знаходитися також рослинні та тваринні ресурси. Дикорослі рослини використовуються в порядку загального або спеціального використання (ст. 8 Закону України «Про рослинний світ» [5]). Ліси, згідно з ч. 3 ст. 7 Лісового кодексу в редакції від 8 лютого 2006 р. [6], можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності. Щодо тваринного світу — об'єкти тваринного світу, які утримуються (зберігаються) підприємствами, установами та організаціями державної або комунальної форми власності, є об'єктом права державної або комунальної власності (ст. 6 Закону України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 року) [7], а згідно зі ст. 7 об'єкти тваринного світу, вилучені із стану природної волі, розведені (отримані) у напіввільних умовах чи в неволі або набуті іншим не забороненим законом шляхом, можуть перебувати у приватній власності юридичних та фізичних осіб.

Таким чином, деякі з природних ресурсів водно-болотних угідь можуть перебувати у всіх формах власності, а деякі — тільки у власності Українського народу. Але цим визначенням не обмежується проблема права власності на водно-болотні угіддя та їх ресурси. Жоден нормативно-правовий акт не регламентує, яким саме чином може набуватися право власності на водно-болотні угіддя та їх ресурси. Особливо це є важливим для набуття водно-болотних угідь та їх ресурсів у приватну власність.

Ділянки водно-болотних угідь можуть набуватися у приватну власність способами, передбаченими Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 р. [8], але, враховуючи потреби сьогодення, можна вважати за необхідне детальне регламентування набуття у власність водно-болотних угідь із врахуванням особливостей та обмежень у цій сфері. Також необхідним є чітке регламентування порядку відчуження водно-болотних угідь та припинення права влас-

ності на них. У майбутньому проекті закону про водно-болотні угіддя пропонується викласти главу, присвячену праву власності на водно-болотні угіддя, таким чином: право власності на водно-болотні угіддя набувається та реалізується відповідно до Конституції України, цього Закону та інших нормативно-правових актів України.

Водно-болотні угіддя України місцевого, національного та міжнародного значення є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника водно-болотних угідь, які є природним ресурсом загальнодержавного значення, здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України. Кожен громадянин має право користуватися об'єктами права власності Українського народу відповідно до Закону. Водно-болотні угіддя в Україні можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Водно-болотні угіддя в Україні знаходяться під охороною держави незалежно від права власності на них.

У державній власності перебувають всі водно-болотні угіддя України, крім водно-болотних угідь, що перебувають у комунальній або приватній власності. Право державної власності на водно-болотні угіддя набувається і реалізується державою в особі Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій відповідно до закону.

У комунальній власності перебувають водно-болотні угіддя в межах населених пунктів, крім водно-болотних угідь, що перебувають у державній або приватній власності. У комунальній власності можуть перебувати й інші водно-болотні угіддя, набуті або віднесені до об'єктів комунальної власності в установленому законом порядку. Право комунальної власності на водно-болотні угіддя реалізується територіальними громадами безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування. Право комунальної власності на водно-болотні угіддя набувається при розмежуванні в установленому законом порядку земель державної та комунальної власності, а також шляхом передачі земельних ділянок державної власності у комунальну та з інших підстав, не заборонених законом.

Водно-болотні угіддя в Україні можуть перебувати у приватній власності. Суб'єктами права власності на водно-болотні угіддя є громадяни та юридичні особи України. Громадяни та юридичні особи України можуть безоплатно або за плату набувати у власність замкнені ділянки водно-болотних угідь загальною площею до 3 гектарів. Право приватної власності на водно-болотні угіддя осіб України виникає з моменту одержання ними документів, що посвідчують право власності на земельну ділянку, та їх державної реєстрації. Водно-болотні угіддя, отримані у спадщину іноземними громадянами, особами без громадянства та іноземними юридичними особами, підлягають відчуженню протягом одного року.

Громадяни та юридичні особи, які мають у приватній власності водно-болотні угіддя, мають право: власності на рослини, в т.ч. лісові, та тваринні ресурси в межах цих водно-болотних угідь в порядку, визначеному законодав-

ством; на відшкодування збитків у випадках, передбачених законом; відчужувати відповідно до закону земельну ділянку з розташованим на ній водно-болотним угіддям; споруджувати в установленому порядку виробничі та інші будівлі й споруди, необхідні для ведення господарства у водно-болотних угіддях і використання їх ресурсів.

Громадяни та юридичні особи, які мають у приватній власності водно-болотні угіддя, зобов'язані: забезпечувати охорону, захист, відтворення і підвищення продуктивності водно-болотних угідь та їх ресурсів, посилення їх корисних властивостей та покращання родючості ґрунтів, виконувати інші заходи відповідно до вимог законодавства; дотримуватися правил і норм використання ресурсів водно-болотних угідь; вести первинний облік водно-болотних угідь, надавати в установленому законодавством порядку статистичну звітність та інформацію про стан водно-болотних угідь і використання їх ресурсів; забезпечувати охорону типових та унікальних природних комплексів і об'єктів, рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, рослинних угруповань, сприяти формуванню екологічної мережі відповідно до природоохоронного законодавства. Законом можуть бути передбачені й інші права та обов'язки громадян і юридичних осіб, які мають у приватній власності водно-болотні угіддя.

Право приватної власності на водно-болотні угіддя припиняється в разі припинення права власності на земельну ділянку у випадках і в порядку, встановлених законом. Припинення права власності на водно-болотні угіддя в разі добровільної відмови власника від права власності на земельну ділянку на користь держави або територіальної громади здійснюється за його заявою до відповідного органу в установленому законом порядку.

#### *Література*

1. Порядок падаппя водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення: Затв. постаповою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 36. — Ст. 40.
2. Постанова Кабінету Міністрів України про затвердження Структури, змісту та порядку ведення паспорта водно-болотного угіддя міжнародного значення від 20 січня 2003 року.
3. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 24. — Ст. 189.
4. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 502.
5. Про рослинний світ: Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 22-23. — Ст. 198.
6. Лісовий кодекс України в редакції від 8 лютого 2006 року // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 21. — Ст. 170.
7. Про тваринний світ: Закон України від 13 грудня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 14. — Ст. 97.
8. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27.

УДК 351.777.61(477)

В. О. Юрескул

### СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

Стан взаємодії суспільства з природою значно погіршує проблема відходів. На відміну від суспільного виробництва і побуту людини, жива природа в цілому безвідходна. Вона наділена властивістю замкнутого циклу обміну речовин, споживання природних ресурсів, а в результаті ж господарської діяльності у природне середовище повертається величезний обсяг відходів. Їх маса зростає до такої кількості, що природне середовище не тільки не здатне розмістити їх, а й втратило можливість до саморегуляції та самовідтворення. За оцінками фахівців, якщо людство не подолає проблему переробки й утилізації господарських та інших видів відходів, не навчиться ефективному поводженню з відходами, то воно може загинути від їх негативного впливу [1, 10].

Потреба узгоджених дій для одержання людиною бажаного результату діяльності зумовила появу управління. Управляти — це означає передбачати (враховувати майбутнє і розробляти програму дій), організовувати (створювати подвійний — матеріальний і соціальний — організм установи), розпоряджатися (примувати колектив працювати належним чином), координувати (взаємопов'язувати, об'єднувати, гармонізувати всі дії і зусилля) і контролювати (забезпечувати, виконання відповідно до встановлених правил) [2, 160].

У кожний певний історичний момент управління відтворюється відповідним суспільством, існує для нього, за рівнем його розвитку характеризується та вдосконалюється. У глибоких і активних взаємозв'язках зі всією системою організації і функціонування суспільства, у підтримці її динаміки, раціональності, ефективності й віддзеркалюється «секрет» управління. Тому управління виступає однією з найскладніших, найвідповідальніших сфер практичної інтелектуальної діяльності людей. Це сфера, від стану якої в основному залежать добробут суспільства, доля кожної людини [3, 23].

В юридичній науці традиційно прийнято виділяти три види управління: технічне, біологічне, соціальне. Під технічним управлінням розуміють управління технікою, технологічними процесами, машинами. Біологічне управління — це управління процесами життєдіяльності живих організмів. Соціальне управління, як особливий вид управління, являє собою вплив одних людей на інших для упорядкування соціально важливих процесів, забезпечення стійкого розвитку соціальних систем. Тобто соціальне управління виникає там, де має місце суспільна діяльність людей, яка зумовлює необхідність здійснення керівництва даною спільнотою для приведення відносин у певну систему та їхнього упорядкування [2, 161]. Професор Ю. П. Битяк при цьому наголошує, що технічне і біологічне управління здійснюються в рамках соціального, оскільки усі види управління пов'язані з об'єднанням зусиль людей для досягнення відповідних цілей, але мають різну направленість (об'єкт) [4, 5]. Погоджуючись

з вищесказаним, вважаємо за необхідне зауважити, що всі системи взаємовідносин «техніка — людина — природа» прямо чи опосередковано впливають одна на одну.

Доцільним буде погодитися з авторами підручника «Екологічне управління», які визначають систему «природа — суспільство» як «систему систем» [5, 10]. Ними наведено перелік специфічних властивостей системи «природа — суспільство», що дійсно дуже важливо враховувати: господарський вплив поширюється не лише на природний об'єкт (систему), а й на підсистеми, що його оточують, та надсистеми, до яких він входить і які «прагнуть» знівелювати впливові зміни. У зв'язку з цим витрати на перетворення природи ніколи не обмежуються тільки витратами на безпосередньо заплановані впливи; природні ланцюгові реакції виходять зазвичай за межі зміни речовин та енергії і впливають на динамічні властивості екологічних систем; вторинна екологічна рівновага, що склалася поступово, як правило, більш стала, ніж первинна, але потенційний «запас перетворення» (тобто майбутніх можливостей) при цьому скорочується; невідповідність «цілей» еколого-системної регуляції і «цілей» господарювання може призвести до деструкції природного утворення. А це означає, що сили природи і сили господарських перетворень за більшої вагомості останніх у ході протистояння спочатку «гасять» одні одних, а потім природна складова системи починає руйнуватися; технічні системи впливу (техногенного впливу) за довгострокового інтервалу часу завжди, в остаточному підсумку, менш економічно ефективні, ніж природні та природно спрямовані; раціональне господарювання можливе лише в певних екологічних межах оптимальних розмірів; більший чи менший вихід за ці межі знижує господарську ефективність; неможливо, як правило, переступити через фазу послідовного розвитку екологічної системи; одиниця відновленого ресурсу може бути одержана тільки за певного інтервалу часу, який визначається швидкістю функціонування системи та її ієрархій. Упродовж встановленого часового інтервалу не можна переходити рамки обмежень, що визначаються екологічними законами і принципами; перетворювальна діяльність не повинна виводити екологічні системи зі стану рівноваги, особливо коли йдеться про надмірне зменшення якогось із надто важливих системоутворювальних компонентів. Якщо обставини змушують іти на ризикований крок, потрібна достатня компенсація у вигляді зміни, поповнення втраченого системою (наприклад, збалансована вирубка і водночас дбайливе насадження лісів).

Глибока екологічна криза, що існує на даний момент у планетарному масштабі, вимагає від людства суттєвого перегляду концептуальних засад взаємодії суспільства з природним середовищем. З'являється нове завдання — через збереження вже значно зміненого людиною природного середовища збереження самих себе. Взаємовідносини суспільства і природи можуть стати гармонійними лише тоді, коли людство, спираючись на вже пізнані природні закономірності, прийме на себе функцію системного управління соціально-екологічними і природовідновлюваними процесами, щоб досягти соціально-екологічної рівноваги.

У процесі історичного розвитку суспільства виникали та перевірялися на ефективність різні соціальні регулятори: релігія, мораль, звичаї, політика, право тощо. Серед інших правове регулювання відрізняє високий рівень формалізації, ієрархічності, цілісності, процесуальності та гарантованості. В ролі соціального феномена цивілізації, елемента культури, міри свободи та справедливості право характеризується як мета по відношенню до суспільства, набуває потужного соціального звучання [6, 722].

Правове регулювання як інструмент соціального управління покликане впорядкувати суспільні відносини, забезпечити реалізацію законних інтересів суб'єктів права. Правове регулювання є специфічним правовим впливом, пов'язаним з перетворенням правової можливості, що міститься у правових нормативах, у правову дійсність [7, 43]. Це здійснюваний усією системою юридичних засобів вплив на суспільні відносини для їх впорядкування. Фундаментальними складовими системи екологічного управління визначають такі: екологічні закономірності; регулятивні закони; екологічну політику; стандарти, нормативи, ліміти; методології системного підходу; кадастри і механізми (методи) управління [5, 30].

Погоджуючись з тим, що регулятивні закони віднесено до фундаментальних складових системи, вважаємо за необхідне наголосити на важливості саме регулятивного законодавства, оскільки й екологічна політика, й стандарти, нормативи та ліміти, ведення кадастрів, моніторингу, функціонування економічного, адміністративного, інформаційно-контрольного й громадського механізмів управління спираються на чинне законодавство. Зокрема, вони безпосередньо спираються на Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року, Закон України «Про стандартизацію» від 17 травня 2001 року, Порядок розроблення, затвердження і перегляду лімітів на утворення та розміщення відходів, затверджений Постановою Кабінету Міністрів від 3 серпня 1998 р. № 1218, Положення про державну систему моніторингу довкілля, затвержене Постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р., Порядок ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1998 р. № 1360, Положення про моніторинг земель, затвержене Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 року № 661, Порядок здійснення державного моніторингу вод, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 липня 1996 р. № 815, та інші нормативно-правові акти.

Соціальна цінність правових засобів охорони природи від забруднення та засмічення відходами міститься в обов'язковому характері юридичних норм. З їх допомогою можливо домогтися впровадження у сферу взаємодії суспільства з природним середовищем організаційних, економічних, інженерно-технічних, біологічних, фізичних, хімічних та інших досягнень у галузі охорони природного середовища від забруднення відходами [8, 358].

Ефективність реалізації управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення еколо-

гічної безпеки безпосередньо залежать від якості його правового забезпечення. Саме законодавство України закріплює екологічні права та обов'язки громадян, екологічні інтереси суспільства та держави, механізми їх реалізації та захисту, регулює відносини в галузі використання, відтворення та охорони природних ресурсів, забезпечує вимоги екологічної безпеки тощо.

Стабільність законодавства, відсутність у ньому прогалин та комплексність охоплення предмета правового регулювання, наявність чіткої політики на всіх рівнях управління та усталеної структури державних органів, що її здійснюють у цілому або окремі її аспекти, чітке визначення прав та обов'язків всіх суб'єктів правовідносин, ефективність правозастосовчої діяльності — ці та інші чинники впливають на можливість вирішувати існуючі екологічні проблеми та запобігати виникненню нових.

У постанові Верховна Рада України від 6 жовтня 2005 року «Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення» [9] відзначається, що питання скорочення утворення відходів у рамках комплексної стратегії сталого розвитку України має особливе національне значення. Діяльність Кабінету Міністрів України щодо забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері поводження з відходами визнано незадовільною. Наслідками незадовільного державного управління, недосконалої нормативно-правової бази у сфері поводження з відходами є: негативний вплив утворюваних і накопичених відходів на здоров'я людей і навколишнє природне середовище; відсутність дійових економічних стимулів для збору та переробки значної маси відходів; недосконалість економічних і правових механізмів управління у цій сфері; недосконалість сформованої в Україні інфраструктури і практики збору та видалення твердих побутових відходів, яка не передбачає селективного збирання корисних компонентів відходів як вторинної сировини; низький рівень інформаційного забезпечення суб'єктів господарської діяльності щодо технології утилізації відходів, будівництва та експлуатації об'єктів поводження з відходами і відсутність заходів, спрямованих на роз'яснення законодавства про відходи серед населення, створення необхідних умов для стимулювання залучення населення до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини та ін.

На жаль, з огляду на сучасний стан розвитку відносин у сфері поводження з побутовими відходами в Україні, можна констатувати, що більшість із вище перелічених факторів, що суттєво впливають на вирішення екологічних проблем та запобігання їм у цій сфері, ще не знайшли свого адекватного відображення в національному законодавстві.

#### Література

1. Природпоресурсове право України: Навч. посіб. / За ред. І. І. Каракаша. — К.: Істипа, 2005. — 376 с.
2. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — О.: Юрид. л-ра, 2003. — 896 с.
3. Державне управління: Навч. посіб. / За ред. А. Ф. Мельник. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с.



4. Административное право Украины: Учеб. для студ. высш. учеб. завед. юрид. спец. / Под ред. Ю. П. Битяка. — 2-е изд. — Х.: Право, 2003. — 576 с.
5. Екологічне управління: Підручник / В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкіш, Г. О. Білявський та ін. — К.: Либідь, 2004. — 432 с.
6. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. П. И. Матузова и А. В. Малько. — 2-е изд. — М.: Юрист, 2000. — 776 с.
7. Оборотов Ю. М. Теорія держави та права (прагматичний курс). — О.: Юрид. л-ра, 2004. — 184 с.
8. Экологическое право Украины: Курс лекций / Под ред. И. И. Каракаша. — О.: Латстар, 2001. — 478 с.
9. Про стан викопання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення: Постанова Верховної Ради України від 6 жовтня 2005 р. // Відомості Верховної Ради. — 2005. — № 49. — Ст. 525.

УДК 349.6:711.455(477)

*С. О. Блюмина*

### **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИКОРИСТАННЯ ЛІКУВАЛЬНО-ОЗДОРОВЧИХ РЕСУРСІВ**

Необхідно зазначити, що єдиного законодавчого акта, який регламентує правовий режим використання природних ресурсів у лікувально-оздоровчих місцевостях, у цей час в Україні немає. Основний масив спеціальних норм, що регулюють правовий режим даних земель, міститься в Законі України «Про курорти» і прийнятих на його основі підзаконних нормативно-правових актах та інших нормативно-правових актах нашого законодавства.

Лікувально-оздоровча місцевість — природна територія, що має мінеральні та термальні води, лікувальні грязі, озокерит, ропу лиманів та озер, кліматичні та інші природні умови, сприятливі для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань [1]. Поняття «лікувально-оздоровчий об'єкт» згадується в екологічному чинному законодавстві, але воно ототожнюється з поняттям «лікувально-оздоровча місцевість».

Природний лікувальний комплекс може мати правовий режим лікувально-оздоровчої місцевості, тобто природного комплексу, який має природні лікувальні ресурси. Відповідно до ст. 62 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року, в межах лікувально-оздоровчих зон забороняється діяльність, яка суперечить їх цільовому призначенню або може негативно впливати на лікувальні якості і санітарний стан природного лікувального комплексу [2].

Закон передбачає, що оголошення природних територій лікувально-оздоровчими зонами здійснюється Верховною Радою України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, а їх природоохоронний режим визначається Кабінетом Міністрів України та урядом Автономної Республіки Крим відповідно до законодавства України. Таким чином, Закон містить відсылну норму до курортного законодавства щодо порядку оголошення природних комплексів

лікувально-оздоровчими місцевостями. А Закон України «Про курорти» не передбачає оголошення правового режиму лікувально-оздоровчої місцевості Верховною Радою України чи іншими рівнями рад.

Згідно із Законом «Про курорти», правовий режим курортів поширюється на природний комплекс, у межах якого наявні природні лікувальні ресурси. Отже, виявлення природних лікувальних ресурсів і занесення їх до державного кадастру природних лікувальних ресурсів є підставою для оголошення відповідної території лікувально-оздоровчою місцевістю. Виявлення природних лікувальних ресурсів здійснюється шляхом проведення комплексних медико-біологічних, кліматологічних, геолого-гідрологічних, курортологічних та інших дослідницьких робіт.

Медико-біологічна оцінка якості та цінності природних лікувальних ресурсів, визначення методів їх використання, інші курортологічні дослідження проводяться МОЗ. З цього випливає, що оголошення природного комплексу лікувально-оздоровчою місцевістю проводиться МОЗ шляхом медико-біологічної оцінки природних лікувальних ресурсів і занесення їх до Державного кадастру природних лікувальних ресурсів [3, 297]. Таким чином, виявлення природних лікувальних ресурсів і занесення їх Державним департаментом з питань діяльності курортів МОЗ до Державного кадастру природних лікувальних ресурсів є актом оголошення природного комплексу, який має зазначені природні лікувальні ресурси, лікувально-оздоровчою місцевістю.

З моменту проголошення незалежності України відбувається інтенсивний розвиток екологічного законодавства, зокрема законодавства про охорону здоров'я. Багато уваги приділяється правовому регулюванню використання, розвитку, охорони важливих у природному відношенні територій України: лікувально-оздоровчих та рекреаційних [4]. Правове регулювання використання природних оздоровчих об'єктів — давній інститут природноресурсового права. Відповідно до ст. 60 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища», курортні та лікувально-оздоровчі зони включаються до єдиної системи природних комплексів, що підлягають особливій охороні.

Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки, затверджена Законом від 21 вересня 2000 року, курортні та лікувально-оздоровчі природні комплекси визначає невід'ємною складовою національної екологічної мережі. Реалізація цієї програми буде сприяти дотриманню екологічної рівноваги на території України, створенню природних умов для життя і розвитку людини в екологічно збалансованому середовищі, максимально наближеному до природних ландшафтів, розвитку ресурсної бази для заняття туризмом, відпочинку і оздоровлення населення [5]. Щоправда, спочатку законодавство не було достатньо послідовним у розмежуванні правових інститутів використання природних лікувальних ресурсів і природних рекреаційних ресурсів. Не проводилося чіткої межі і між правовим режимом курортних і лікувально-оздоровчих зон.

Розглядаючи питання про правовий режим використання природних ресурсів у лікувально-оздоровчих місцевостях, необхідно відзначити, що їх пра-

вова роль полягає в вирішенні завдань щодо забезпечення оптимального сполучення умов для збереження цих територій, природних рекреаційних ресурсів як національного надбання, подальшого науково обґрунтованого розвитку курортної справи в Україні на основі її соціального, економічного значення для подальшого розвитку суспільства.

Для поліпшення нормативного забезпечення розвитку курортного природокористування і рекреаційного господарства України в першочерговому порядку необхідно врегулювати законодавство України про землі оздоровчого і рекреаційного призначення; прийняти необхідні нормативно-правові акти про прибережні смуги і берегову зону України, з огляду на довжину морських берегів України, наявність цілющих лиманів, озер, рік, їх неперевершену цінність як рекреаційних ресурсів і статус прибережних смуг як зон з особливими умовами природокористування; прийняти Державну програму берегозахисних заходів на Чорноморському узбережжі України із чітким і конкретним механізмом її реалізації й фінансування (розроблена ще в 1972 році інститутом «Укрпівдгідрокомунбуд» генеральна схема протизсувних і берегозахисних заходів передбачала дуже дорогі берегозахисні заходи, що унеможливило захист цілого ряду ділянок берегів, що руйнуються, і прибережних земель).

Проблема правової охорони прибережних смуг стоїть в Україні гостро, і, регламентуючи їх статус, охорону, користування, нормативні акти повинні бути систематизовані в один закон. Вирішення цієї глобальної екологічної проблеми при існуючому на практиці формуванні бюджетів неможливе за рахунок засобів місцевих бюджетів.

Необхідно забезпечити виконання Загальнодержавної програми охорони і відтворення навколишнього середовища Азовського і Чорного морів, терміново розробити і затвердити правила відшкодування збитків, заподіяних порушеннями екологічного законодавства. Сьогодні, наприклад, відсутня методика розрахунку збитків, заподіяних незаконним забором піску із прибережних зон, що призводить до їх руйнування. Необхідно вжити заходів щодо посилення адміністративної, кримінальної та матеріальної відповідальності за порушення режиму оздоровчих і рекреаційних зон і територій, удосконаленню механізму накладення відповідних стягнень; поліпшити механізм стимулювання суб'єктів господарської діяльності, незалежно від форм власності, зайнятих у рекреаційному господарстві і здійснюючих природоохоронні заходи. Надання податкових пільг сприяло б швидкому створенню сучасної курортно-туристичної індустрії в Україні. Високий рівень оподаткування стримує розвиток інфраструктури територій оздоровчого й рекреаційного призначення.

#### Література

1. Про курорти: Закон України від 5 жовтня 2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 44. — С. 15а.
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 16. — Ст. 546. — Зі змінами та доповненнями, внесеними Законом України № 2285 від 23 грудня 2004 р.
3. Природоресурсове право України: Навч. посіб. / За ред. І. І. Каракаша. — К.: Істина, 2005.

4. Порядок створення і ведення державного кадастру природних лікувальних ресурсів: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 р. № 872 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 31. — С. 86.
5. Про загальнодержавну програму формування Національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки: Закон України від 21 вересня 2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 6.

УДК 349.41:332.33(477)

*С. Л. Гоштинар*

### **ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ**

Ведення державного земельного кадастру являє собою сукупність складних технологічних, економічних і юридичних процесів, тому в ньому повинні бути відображені об'єктивні основи діяльності. Таким чином, принципи ведення державного земельного кадастру — це нормативно встановлені основні положення, що відображають порядок здійснення діяльності по організації ведення державного земельного кадастру і застосуванню його відомостей.

Практичне призначення таких принципів полягає в тому, що вони виступають гарантіями здійснення ефективного процесу ведення земельного кадастру і законності в забезпеченні прав суб'єктів земельно-кадастрових відносин. Такі керівні ідеї мають об'єктивний характер, відображають соціально-економічні закономірності розвитку суспільства і «містять положення, що стосуються як змісту державного земельного кадастру, тобто його відомостей, так і тієї документації, в якій ці відомості відображаються» [1, 36].

Правове закріплення вищевказаних принципів здійснюється різними способами, що, очевидно, пов'язане з удосконаленням законодавства в цій сфері. Так, деякі принципи прямо визначені законодавством про державний земельний кадастр, тобто існують статті, що виражають у своєму тексті їхній конкретний зміст із певним ступенем деталізації, інші ж можна вивести шляхом тлумачення загальних положень законодавства.

Основним принципом ведення державного земельного кадастру є принцип єдності. Єдність земельного кадастру означає, що він повинен охоплювати всю територію країни і відповідно п. 3 Положення про порядок ведення державного земельного кадастру» вестися за єдиною системою [2]. Народне господарство повинно мати у своєму розпорядженні дані не тільки стосовно окремих власників землі, землекористувачів, але і стосовно району, області, Автономної Республіки Крим та країни загалом. Це дає можливість правильно аналізувати розподіл і стан земельного фонду, обґрунтовано планувати заходи щодо раціонального використання земель у народному господарстві країни [3, 6]. Ведення державного земельного кадастру повинно будуватися на принципах централізованого керівництва земельним кадастром, що покладено на керів-

ника Державного агентства України по земельних ресурсах. Застосування даного принципу сприятиме веденню державного земельного кадастру за єдиною методикою в масштабах всієї країни, виключить можливість дублювання державних функцій різними організаціями і сприятиме реалізації всіх перерахованих вище принципів.

Крім централізованого управління земельним кадастром, у виконанні цього принципу важливе значення має уніфікація облікових і звітних земельно-кадастрових документів. Однак єдність системи земельного кадастру не виключає відображення в земельно-кадастрових документах особливостей стану і використання земель в різних природно-економічних зонах країни, і її особливості можуть реєструватися в допоміжних документах земельного кадастру у вигляді доповнень і додатків [4, 59].

Єдність системи означає погодженість і послідовність ведення основних частин кадастру, змісту відомостей і способів їхнього одержання в окремих ланках. Даний принцип розглядається і як відповідність кадастру нормативним правовим актам з питань форм, системи й порядку його ведення [5, 53]. Тому вся сукупність кадастрових заходів повинна вестися за єдиною методикою й системою на всій території України. Однак на сьогодні поки що рано говорити про те, що державний земельний кадастр являє собою цілісну взаємозалежну функціонуючу систему [6, 31]. Це пов'язано з відсутністю в Україні протягом тривалого часу законодавства, що регулює кадастрові відносини.

Єдність технології земельного кадастру на сьогоднішній момент повинна забезпечуватися єдиною автоматизованою системою його ведення, що активно впроваджується в практику на підставі Програми створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 1355 від 2 грудня 1997 року [7].

Земельний кадастр має бути об'єктивним, тобто всі його показники повинні бути строго достовірні, повністю відповідати дійсності. Забезпечення достовірності всіх відомостей кадастру є одним з основних принципів [8, 13]. Земельні угіддя слід обліковувати за їх фактичним станом і використанням. Тільки об'єктивні дані, які відповідають правовому і природному стану, господарському використанню земель, можуть успішно застосовуватися для виконання державних завдань щодо управління земельним фондом країни і правильного використання земель. Тому як початкове заповнення земельно-кадастрових документів, так і внесення поточних змін проводять на основі документів, які підтверджують відповідні зміни. Цим досягається достовірність даних і повна їх відповідність фактичному стану землеволодіння і землекористування.

Наступним принципом здійснення діяльності по веденню державного земельного кадастру є безперервність внесення характеристик земельних ділянок, що змінюються. Це припускає відображення в ньому всіх змін, які відбуваються, що проводиться шляхом використання матеріалів поточних обстежень, зйомок і моніторингу земель. О. Н. Колотинська акцентує увагу на необхідності періодичного уточнення і відновлення кадастрових відомостей, які забезпечують їхню відповідність стану природного ресурсу [1, 37]. На перший по-

гляд може здатися, що безперервність ведення кадастру й періодичність внесення в нього змін — два самостійних принципи здійснення цієї діяльності. Така позиція вбачається не зовсім правильною тому, що при вирішенні цього питання необхідно враховувати, що безперервність ведення кадастру забезпечується саме періодичністю уточнення й відновлення кадастрових відомостей.

Варто підтримати позицію Л. Н. Мороз, яка відзначає загальне визнання того факту, що для забезпечення живучості і відсутності деградації будь-якого системного утворення, у тому числі систем кадастрової інформації, зазначені спостереження повинні бути тільки безперервними. При періодичності спостережень закономірно формуються свідомо «непрацездатні», «мертві» кадастрові інформаційні системи. Переконливим прикладом даної тези можуть служити пострадянські природноресурсові кадастри, які більше як півстоліття піддаються безрезультатному «реформуванню», «відновленню» або «подальшому вдосконаленню» і відомості яких мають незначне практичне застосування [9, 77].

Вказуючи на безперервність проведення спостережень і внесення змін у державний земельний кадастр, необхідно згадати і про періодичність відновлень інформації. Для вирішення питання про періодичність включення в земельний кадастр відомостей необхідно звернутися до економічних передумов.

Економічність земельного кадастру забезпечується застосуванням сучасних методів аерофотозйомок, космічних зйомок, польового і лабораторного обладнання для проведення ґрунтових, агрохімічних, меліоративних і геоботанічних обстежень, електронно-цифрової обчислювальної та комп'ютерної техніки [10, 15]. Все це сприяє одержанню необхідних відомостей про правовий, природний і господарський стан земель для ведення основного і поточного земельного кадастру при мінімальних затратах засобів і праці [4, 61].

У зв'язку з переходом від безкоштовного землекористування до платного, тобто ринкового, усувається сам розподіл оцінки земель на загальну і приватну оцінку, прийнятий в земельному кадастрі планової економіки. Виключаються такі показники оцінки земель, як окупність витрат і диференційний підхід, замість них вводяться показники нормативної ціни землі і земельного податку. Варто погодитися з думкою Б. М. Рабиновича, який вказує, що при формуванні єдиного земельного кадастру щорічне оновлення відомостей про кількість земель варто зберегти, а періодичність оновлення відомостей про якість земель, їхню нормативу оцінку та земельний податок встановити в межах двох-трьох років [11, 143]. Отже, закріплення в законодавстві строків (періодичності) відновлення кадастрових відомостей буде гарантією дотримання зазначеного принципу та ефективності роботи кадастрової інформаційної системи в цілому.

При веденні земельного кадастру особлива увага приділяється питанням дотримання принципу законності, що стоїть на сторожі охорони прав власників землі і землекористувачів. Виконання цього принципу забезпечується законодавчими актами України про землю та іншими документами з питань землекористування, землеустрою і охорони земель.

У наукових працях радянського періоду, присвячених проблемам земельного кадастру, а також навчальних матеріалах, розглянутий принцип, як пра-

вило, не вказується. Лише в деяких випадках відзначалося, що земельний кадастр є доступним для ознайомлення всіма державними органами й землекористувачами [12, 103].

Закріплення положення про відкритість відомостей земельного кадастру в сучасному законодавстві пов'язано з новою концепцією його сутності. Тепер державний земельний кадастр не тільки функція державного управління земельними ресурсами, що забезпечує їхнє раціональне використання, але й інформаційна система, покликана сприяти обігу (ринку) нерухомості, захисту й підтвердженню прав на землю, одержанню достовірної інформації про стан земель [13, 9]. У такому вигляді вся земельно-кадастрова система повинна бути корисною як широкій громадськості, так й окремим користувачам.

Будь-яким суб'єктам земельних правовідносин може бути необхідна різна інформація про землю — як про її якість (наприклад, у процесі господарського використання), так і про зареєстровані права. Крім того, для здійснення державної реєстрації прав на землю так само потрібні відомості державного земельного кадастру [14].

Правовий режим такої інформації визначається декількома нормативними правовими актами. Так, на підставі ст. 177 Цивільного кодексу України [15] інформація належить до числа об'єктів цивільних прав. Таким чином, інформація вже стала товаром, вона передається й поширюється, продається і купується, успадковується, здається в оренду тощо. Інформаційні ресурси стали найважливішими ресурсами поряд з фінансовими, природними, трудовими та іншими [16, 35].

Однак це не означає, що з державних інформаційних ресурсів будь-якій зацікавленій особі можуть бути надані будь-які відомості. Закон України «Про інформацію» [17] у ст. 5 закріпив принцип відкритості та доступності інформації, за винятком інформації, віднесеної законом до категорії обмеженого доступу. Така інформація може бути двох видів: віднесена до державної таємниці і конфіденційна. Перелік відомостей, що становлять державну таємницю, визначений Законом України «Про державну таємницю» [18].

Очевидно, що в законодавстві України перелік відомостей державного земельного кадастру конфіденційного характеру ще не встановлений. У науковій літературі стосовно даного питання, в основному, висловлюються думки щодо відкритості відомостей Державного реєстру прав на нерухоме майно. На наш погляд, визначаючи перелік відомостей державного земельного кадастру конфіденційного характеру, необхідно законодавчо закріпити можливість надання відомостей про права на землю лише стосовно конкретного об'єкта (земельної ділянки), а не стосовно суб'єктів прав на нього (наприклад, у частині надання відомостей про кількість наявної власності конкретної особи зацікавленим суб'єктам, крім правоохоронних органів).

Відомості ж про якість, інші характеристики земельних ділянок, інформація про наявність вільних земельних ресурсів повинні бути загальнодоступними, тому що можуть становити суспільний інтерес і бути необхідними для реалізації прав, свобод і обов'язків громадян [19, 6]. Таким чином, варто розробити

ти перелік відомостей державного земельного кадастру, які можуть надаватися будь-якій особі без обмежень.

Основним критерієм створення та функціонування сучасних кадастрово-реєстраційних систем є принцип соціальної спрямованості системи. Система повинна бути орієнтованою на кінцевого користувача й забезпечувати йому максимальну зручність і оперативність у наданні реєстраційних та інформаційних послуг і забезпечувати їхню мінімальну вартість. Користувач повинен мати можливість одержати всі послуги в одному офісі незалежно від того, які установи причетні до збору інформації, формування баз даних та забезпечення функціонування системи [20, 24].

Наступним принципом здійснення діяльності по веденню державного земельного кадастру є порівнянність і сумісність відомостей державного земельного кадастру з відомостями, що містяться в інших державних кадастрах, реєстрах, інформаційних ресурсах.

Для забезпечення принципу порівнянності кадастрові відомості повинні бути, по-перше, подані в таких цифрових і текстових показниках, які давали б можливість порівнювати й зіставляти природний ресурс у різних аспектах: по адміністративно-територіальних одиницях, категоріях користувачів тощо; по-друге, були б зручно і раціонально розміщені в кадастровій документації [1, 39]. Тому даний принцип необхідно розглядати в розрізі адміністративних утворень, а також стосовно даних, що містяться в інших кадастрах природних ресурсів і державних інформаційних системах.

У даний час практична реалізація принципу порівнянності і сумісності кадастрових відомостей ускладнюється в результаті проведеної реорганізації організаційних форм ведення кадастру. Оскільки впровадження його автоматизованої системи відбувається поетапно, то повне функціонування кадастрової системи відповідно до вищезгаданого принципу буде мати місце тільки після повного його завершення. А оскільки порівнянність і сумісність даних повинна забезпечуватися не тільки стосовно даних земельного кадастру різних територіальних утворень, але й інших інформаційних систем, необхідне створення однакового рівня автоматизації державних інформаційних ресурсів. Також необхідним є розроблення стандартів електронного документообігу між державними установами.

Принцип первинності реєстрації земельних ділянок передбачає попередню реєстрацію земельної ділянки відносно реєстрації розташованих на ній будівель, споруд (їхніх частин) і прав на них, оскільки основою будь-якої нерухомості є земельна ділянка.

Принцип повноти кадастрового обліку означає, що кадастрова база даних має охоплювати всі земельні ділянки в межах території ведення кадастру, визначеного індексною картою, і завжди бути в актуальному стані. Такий підхід дасть змогу контролювати баланс площ відповідної території.

Виходячи із тлумачення загальних положень законодавства, можна виявити й інші немаловажні принципи ведення кадастру. По-перше, всі відомості державного земельного кадастру повинні бути повними, тобто містити всю необхід-



ну інформацію. Так, державному кадастровому обліку підлягають земельні ділянки, розташовані на території України, незалежно від форм власності на землю, цільового призначення і дозволеного використання земельних ділянок. Із принципом повноти дуже тісно пов'язані принципи всебічності і охоплення всіх земель. У будь-якому випадку дані державного земельного кадастру мають охоплювати всі землі та давати уявлення про всі їх найважливіші властивості і ознаки. Це може здійснюватися диференційовано, залежно від категорії земель.

Однак відбиття в державному земельному кадастрі всіх правових, економічних, екологічних, організаційно-господарських та інших аспектів користування земельними ресурсами не повинно допускати включення в систему зайвої інформації, потрібно орієнтуватися на запити її користувачів, тобто враховувати, які види даних про землю можуть знадобитися як державним органам, так і суб'єктам господарювання.

Всі відомості державного земельного кадастру повинні бути достовірними, що означає їхню відповідність дійсності. Це припускає відповідність даних кадастру фактичному стану земель у кожен обліковий період. Забезпечення вірогідності кадастрових відомостей досягається на основі встановлення переліку документів і матеріалів, що служать джерелом одержання інформації про природний ресурс, порядок розгляду і затвердження кадастрових відомостей, а також періодичності їхнього уточнення та відновлення.

Використання державними органами відомостей, що не відповідають фактичним обставинам, може призвести до багатьох порушень земельного законодавства. Таким чином, важливою обставиною в забезпеченні вірогідності кадастрових даних є встановлення відповідальності за їхню невідповідність фактичним обставинам у відношенні до відповідних посадових осіб (керівників). Повинен бути встановлений і ступінь юридичної відповідальності відносно точності відомостей кадастру, що відображаються у документах і матеріалах, які надаються всім користувачам кадастрової системи. У процесі використання даних державного земельного кадастру значення має принцип обов'язковості застосування його відомостей у випадках, установлених законодавством. Таким чином, принципи ведення державного земельного кадастру являють собою нормативно встановлені основні положення, що відображають порядок здійснення діяльності по організації ведення державного земельного кадастру й застосування його відомостей.

### Література

1. Колотинская Е. Н. Правовые вопросы теории государственного земельного кадастра в СССР. — М., 1982. — 280 с.
2. Про порядок ведення державного земельного кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 1993 р. № 15.
3. Третяк А. М. Стан та проблеми управління земельними ресурсами в Україні // Вісник аграрної науки. — 2001. — № 8. — С. 5–8.
4. Теоретичні основи державного земельного кадастру: Навч. посіб. / М. Г. Ступень, Р. Й. Гулько, О. Я. Микула та ін.; За заг. ред. М. Г. Ступеня. — Л.: Новий світ–2000, 2003. — 336 с.
5. Советское земельное право: Учебник / Под ред. В. П. Валезина, Н. И. Краснова. — М., 1986. — 504 с.

6. Карамышева О. В., Герасимова Е. Л. Некоторые правовые аспекты создания и ведения государственного земельного кадастра РФ в условиях рынка // Государство и право. — 1998. — № 3. — С. 27–32.
7. Програма створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 2 грудня 1997 р. № 1355 // Земельні відносини в Україні: Законодавчі акти і нормат. док. / Держкомзем України. — К., 1998. — С. 339–347.
8. Земельный кадастр СССР / Под ред. С. Д. Чермушкина. — М.: Экономика, 1967. — 356 с.
9. Мороз Л. Н. Организационно-правовые аспекты формирования кадастров и регулирования кадастровых отношений // Государство и право. — 1999. — № 4. — С. 76–82.
10. Добряк Д. С., Вагін Ю. М., Сршов В. Г. Методологічні основи автоматизації процесу реєстрації прав на земельні ділянки // Землепорядний вісник. — 1998. — № 1. — С. 10–15.
11. Рабинович Б. М. Экономическая оценка земельных ресурсов и эффективности инвестиций. — М., 1997. — 194 с.
12. Советское земельное право / Под ред. П. И. Красова, В. П. Балезина. — М., 1977. — 490 с.
13. Свєтоков Т. О. Державний земельний кадастр як інформаційна основа еколого-економічної оцінки використання земель: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.08.01 / Держ. п-во «Голов. наук.-дослід. та проект. ін-т землеустрою». — К., 2005. — 19 с.
14. Лихогруд М. Г. Методи і моделі створення та інтелектуалізації автоматизованих систем земельного кадастру: Автореф. дис... д-ра техн. наук / Київ. нац. уп-т будівництва і архітектури. — К., 2002. — 32 с.
15. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.
16. Копылов В. А. О модели гражданского оборота информации // Журнал российского права. — 1999. — № 9. — С. 34–37.
17. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 48. — Ст. 650.
18. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 16. — Ст. 93.
19. Лізупова А. П. Вдосконалення інформаційного та методичного забезпечення кадастрово-реєстраційних систем: Автореф. дис... канд. техн. наук: 05.24.04 / Київ. нац. уп-т будівництва і архітектури. — К., 2006. — 16 с.
20. Даниленко А. С., Лихогруд М. Г. Основні засади запровадження в Україні кадастрово-реєстраційної системи // Землепорядний вісник. — 2003. — № 1. — С. 22–27.

УДК 347.963:349.6(477.63)

*Н. М. Деркач*

### **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ВИМОГ ПРИРОДООХОРОННОГО ЗАКОНОДАВСТВА У КРИВОРІЗЬКОМУ РЕГІОНІ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ**

Згідно з вимогами наказу Генерального прокурора України № 3/2 від 28 жовтня 2003 року «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону навколишнього природного середовища» в 2004–2005 роках прокуратурою вживалися заходи щодо підвищення якості та ефективності прокурорського нагляду за додержанням законодавства в галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, а також безпечного для здоров'я і життя громадян довкілля, запобігання негативному впливові господарської діяльності на навколишнє при-

родне середовище, збереження природних ресурсів і комплексів. Криворізькою міжрайонною природоохоронною прокуратурою вживалися заходи щодо виконання наказів Генерального прокурора України, колегії прокуратури Дніпропетровської області по забезпеченню неухильного виконання законів про охорону довкілля, профілактики екологічних правопорушень та злочинів.

За наслідками прокурорських перевірок у 2004–2005 роках Криворізькою міжрайонною природоохоронною прокуратурою порушено 24 кримінальні справи (18 справ в аналогічному періоді 2003 року), 16 кримінальних справ направлено для розгляду в суди (15 справ в аналогічному періоді 2003 року). Внесено 160 протестів, притягнуто до відповідальності 108 осіб за документами прокурорського реагування. Відшкодовано на користь держави 52 тис. грн. Заявлено до місцевих судів 33 позови (за аналогічний період 2003 року — 33 позови), до господарського суду заявлено 21 позов (за аналогічний період 2003 року — 21 позов).

Одним із пріоритетних напрямків у діяльності прокуратури є забезпечення виконання законодавства, направлено на захист земель, їх раціональне використання та збереження природних властивостей. Прокурорські перевірки свідчать про поширений характер ганебного ставлення орендарів до землі, безгосподарського її використання, що сприяє деградації земель та зниженню їх родючості.

Розповсюджений характер мають демонтаж підприємствами, різними фірмами систем водовідводів, які знаходяться під землею. Тим самим руйнується родючий шар ґрунту, збитки державі та власникам землі (пайщикам) не відшкодовуються. Райдержадміністрації своєчасно не реагують і не вживають заходів до запобігання таким фактам. Так, при проведенні перевірки в Широківському районі з питань дотримання вимог земельного законодавства в частині охорони земель прокуратурою встановлено, що в період 2005–2006 років на землях землекористувачів району, які здали в оренду землю, ТОВ «Родина», ДП «Південвтрорметпром», ТОВ «Авторемпобутбуд» незаконно проведені з використанням важкої техніки роботи з демонтажу труб для здачі їх на металобрухт на земельній ділянці довжиною понад 20 км.

Криворізькою міжрайонною природоохоронною прокуратурою проведена перевірка достовірності звітності про проведену рекультивацію відкритим акціонерним товариством «Центральний гірничо-збагачувальний комбінат». Так, при проведенні перевірки встановлено, що згідно із статистичною звітністю ВАТ «ЦГЗК» проведено рекультивацію 3 га порушених земель вздовж відвалу при будівництві дренажної системи. Згідно з проектом гірничотехнічної рекультивації порушених земель при будівництві об'єктів, розробленим державним інститутом по проектуванню підприємств залізорудної промисловості «Кривбаспроект», після будівництва дренажних споруд на цих землях передбачені заходи по їх рекультивації. Виїздом на місце оперативними працівниками прокуратури разом зі спеціалістами відділу земельних ресурсів Криворізького району та управління земельних ресурсів м. Кривого Рога встановлено факт завищення площі рекультивованих в 2002 році земель, а саме на 0,4 га.

Крім того, при проведенні перевірки виявлено, що посадовими особами Лозуватської сільської ради та Криворізької регіональної державної екологічної інспекції підписано акт прийому-передачі рекультивованих земель сільській раді для подальшого використання в сільськогосподарських цілях загальною площею 3 га, що не відповідає дійсності. На момент перевірки зазначені землі фактично не передані сільській раді, оскільки інвентаризація земель підприємства не була завершена.

За результатами перевірки на адресу голови правління ВАТ «ЦГЗК» внесено подання про усунення порушень природоохоронного законодавства. В Криворізькому регіоні поширені факти незаконного нецільового використання землі. Так, прокурорською перевіркою дотримання вимог земельного законодавства встановлено, що фермерське господарство «Кристал», відповідно до умов договору оренди земельної ділянки, отримало в оренду земельну ділянку загальною площею 29,9 га, з них 20,0 га ріллі та 9,9 га — пасовищ. У порушення ст. 84 Земельного кодексу на земельній ділянці без оформлення правоустановчих документів на землю, без узгодження з відділом земельних ресурсів, Криворізькою РЕІ, органом місцевого самоврядування на землях залуження було розташовано ставок. Таким чином, в порушення вказаної норми не забезпечено ефективне й раціональне використання земельної ділянки, затоплені землі, надані в оренду як пасовища, внаслідок чого пасовище виведено з господарського обігу.

Криворізькою міжрайонною природоохоронною прокуратурою порушена кримінальна справа за ознаками ст. 254 Кримінального кодексу, яка розслідувана та направлена до суду для розгляду. В порушення вимог ст. 89 Водного кодексу, ст. 61 Земельного кодексу на території Криворізького району у водоохоронній зоні р. Інгулець дочірнім підприємством «Нафта-Кривий Ріг» за межами с. Мар'янівка на земельній ділянці площею 3393 кв. м велось будівництво автозаправної станції. При проведенні перевірки законності надання та використання земельної ділянки під будівництво АЗС встановлені грубі порушення земельного законодавства з боку посадових осіб Криворізької райдержадміністрації, СЕС Криворізького району, Криворізької регіональної державної екологічної інспекції. Так, перевіркою встановлено, що будівництво АЗС проводиться без державної екологічної експертизи проекту будівництва, в безпосередній близькості від затоки р. Інгулець та баз відпочинку, що стало можливим внаслідок безвідповідального ставлення контролюючих органів до виконання своїх службових обов'язків з питань здійснення належного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства суб'єктами господарювання.

Аналогічні факти порушень земельного законодавства встановлено при проведенні перевірки об'єкта будівництва автозаправного комплексу ДП «Нафта-Кривий Ріг» в смт Радужне Криворізького району. За вказаними фактами прокуратурою порушена кримінальна справа за ознаками ч. 2 ст. 364 Кримінального кодексу.

Відповідно до указу Президента України «Про прискорення реформування

житлово-комунального господарства» від 19 листопада 1999 року та постанови Кабінету Міністрів України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 29 вересня 1999 року, на баланс Радущненської селищної ради у 2000 році передано ряд об'єктів та мереж, у тому числі житловий фонд, котельні, водопровідні, каналізаційні мережі, очисні споруди господарських стоків — поля фільтрації та інше.

Згідно з договором на послуги та обслуговування ЖКП прийняло на себе виконання робіт по поточному обслуговуванню службових будівель та споруд ремонтно-монтажних робіт і технічного обслуговування котельень, механізмів і інші види робіт. Так, смт Радущне Криворізького району частково обладнано централізованою мережею господарської каналізації, що складається з напірних та самопливних колекторів, КНС та очисних споруд (полів фільтрації). Очисні споруди експлуатувалися з порушенням ст. 55 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища». Відстійники замулені, переповнені. Господарські стоки скидалися на прилеглу територію.

У процесі перевірки були опитані мешканці будинків вул. Заводської і Шкільної, які пояснили, що більше ніж рік з вигрібних ям житлово-комунальною службою не відкачувалися каналізаційні стоки, які з переповнених ям збираються під вікнами, на території дворів, під'їздів. Вода в квартирах відсутня. Крім цього, звалища сміття на подвір'ях будинків, які є розсадником пацюків і гадюк, створюють жахливі умови для життєдіяльності людей. За наслідками прокурорської перевірки було внесено подання про усунення порушень закону. Одночасно за вказаними фактами Криворізькою природоохоронною прокуратурою порушена кримінальна справа стосовно посадових осіб Радущненського ЖКП за ознаками ч. 2 ст. 367 Кримінального кодексу, яка розслідувана та направлена до суду.

Криворізькою міжрайонною природоохоронною прокуратурою проведені перевірки з додержання законодавства щодо повного та ефективного використання запасів корисних копалин у ВАТ «Христофорівський завод вогнеупорних блоків і бетонів». Прокуратурою із залученням фахівців проведена перевірка дотримання природоохоронного законодавства посадовими особами Криворізького лісництва Криворізького держлісгоспу на території урочища «Карнаватка». При обстеженні урочища встановлено факт демонтажу труб старого водоводу невстановленими особами на земельній ділянці площею 0,94 га шляхом риття траншеї довжиною 900 м. При цьому знищено 3 ряди дерев (дуб, ясен, акація біла) в кількості 675 штук. Розмір спричиненої шкоди становить 59 782 грн.

Прокуратурою порушена кримінальна справа за ознаками ч. 2 ст. 367 Кримінального кодексу за фактом службової недбалості відносно посадових осіб Криворізького лісництва Криворізького держлісгоспу внаслідок неналежного виконання своїх службових обов'язків щодо охорони закріплених за ними лісових насаджень, що призвело до незаконної порубки лісу та порушення ґрунту. У кримінальній справі триває слідство.

Направлена до суду кримінальна справа відносно посадових осіб Марга-

нецького держлісгоспу, які внаслідок зловживання своїм службовим становищем, діючи всупереч інтересам держави та служби, не маючи будь-яких законних підстав, у період січня—березня 2003 року організували незаконну порубку лісу — білої акації — на територіях Мар'янської та Нивотрудівської селищних рад Апостолівського району, спричинили державі істотну шкоду на суму більше 325 тис. грн.

Перевірками встановлені факти формального підходу до незаконних рубок дерев у м. Кривому Розі, Криворізькому районі. Не нараховуються збитки, правопорушники не притягуються до відповідальності. Згідно з Інструкцією з охорони праці та небезпечної експлуатації пунктів механізованої переробки вибухових речовин за № 127, затвердженою наказом голови правління ВАТ «ПВП «Кривбасвибухпром» за № 487 від 24 травня 2002 року, мішкотара, що поступає з розтарювальної установки в накопичувач, підлягає складуванню, зберіганню, подальшій переробці та частковому знищенню шляхом спалювання, що є порушенням ст. 11 Закону «Про охорону атмосферного повітря» та ст. 17 Закону «Про відходи». ВАТ «ПВП «Кривбасвибухпром» не отримало ліміти на утворення, розміщення відходів та дозволу на розміщення відходів у навколишньому природному середовищу на 2005 рік.

Згідно з п. «б» ст. 17 Закону «Про відходи» підприємства зобов'язані забезпечувати приймання та утилізацію використаних вітчизняних та імпортованих пакувальних матеріалів і тари, в яких знаходилась продукція підприємств, установ чи організацій, або укладати угоди з відповідними організаціями на її збирання та утилізацію. Відповідно до ч. 2 ст. 20 Закону «Про охорону атмосферного повітря» не допускається спалювання промислових та побутових відходів, які є джерелами забруднення атмосферного повітря забруднюючими речовинами та речовинами з неприємним запахом або іншого шкідливого впливу, на території підприємств, установ, організацій і населених пунктів, за винятком випадків, коли це здійснюється з використанням спеціальних установок при додержанні вимог, встановлених законодавством про охорону атмосферного повітря. Власники або уповноважені ними органи підприємств відповідно до ч. 3 ст. 20 зазначеного Закону зобов'язані забезпечувати переробку, утилізацію та своєчасне вивезення відходів, які забруднюють атмосферне повітря, на підприємства, що використовують їх як сировину або на спеціально відведені місця чи об'єкти.

Перевіркою встановлено, що ВАТ ПВП «Кривбасвибухпром» у порушення вказаних вимог законодавства на території, прилеглій до підприємства, без застосування заходів щодо охорони довкілля, здійснює спалювання поліетиленової тари з-під селітри, що обумовлює високий рівень негативного впливу на довкілля. За результатами перевірки на адресу начальника Криворізької РЕІ внесено припис з вимогою вжиття термінових заходів до негайного усунення порушень природоохоронного законодавства посадовими особами ВАТ ПВП «Кривбасвибухпром».

Криворізькою міжрайонною прокуратурою із залученням фахівців Криворізької регіональної державної екологічної інспекції та працівниками ДАТ

м. Кривого Рога проведена перевірка вимог природоохоронного законодавства та запобігання забрудненню атмосферного повітря наднормативними викидами від автотранспорту. Було перевірено 5 автоцехів промислових підприємств, 3 підприємства по технічному обслуговуванню автомашин, ТОВ «Вибір» АЗС, ТОВ «Веста Сервіс» АЗС, ТОВ «Сентоза Ойл» АЗС, приватне підприємство «Решотка» АЗС, приватне підприємство «Шікард» АЗС. Всі перевірені підприємства розробили та узгодили з Криворізькою РДЕІ природоохоронні заходи на 2003 рік.

При здійсненні роботи відповідно до вимог наказу Генерального прокурора України № 4 від 28 жовтня 2002 року «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» Криворізькою міжрайонною природоохоронною прокуратурою в 2003 році прийнято до провадження 29 кримінальних справ. Всього закінчено 17 кримінальних справ, з яких 16 направлено до суду, одна кримінальна справа закрита на підставі п. 2 ст. 6 КПК. Слідчим прокуратури внесено 13 подань у порядку ст. 23-1 КПК про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню злочину. В прокуратурі мали місце випадки розслідування кримінальних справ, у яких досудове слідство повинно проводитись слідчими органів внутрішніх справ, що необхідно в подальшому виключити з роботи слідчого.

#### Література

1. Брицчук М. М. Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами. — М., 1990.
2. Брицчук М. М. Экологическое право. — М., 1998.
3. Екологічне законодавство України / В. В. Костецький. — К.: ЗАТ «ІПЧЛАВА», 1998.
4. Екологічне право України: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / За ред. В. К. Попова і А. П. Гетьмана. — Х., 2001.
5. Екологічне право. Особлива частина: Підручник / За ред. В. І. Андрейцева. — К., 2001.
6. Екологічне право України: Повний акад. курс / За ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 2005.
7. Гаврик С. В. Уголовно-правовая охрана природной среды Украины: проблемы теории и развития законодательства. — Х., 1994.
8. Гетьман А. П. Вступ до теорії еколого-процесуального права України: Навч. посіб. — Х., 1998.
9. Кравченко С. П. Социально-правовые аспекты правовой охраны окружающей среды. — Львов, 1998.
10. Малышко П. И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха. — К., 1982.
11. Охрана окружающей среды в городах (организационно-правовые вопросы) / Под ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 1981.
12. Природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: Учеб. для вузов. — М., 1988.
13. Природоресурсовое право України: Навч. посіб. / За ред. І. І. Каракаша. — К.: Істипа, 2005.
14. Розовский В. Г., Ворсинов Г. Т. Экологическое право. — Луганск, 1994.
15. Шестерик А. С. Экологическое право: Вопросы теории и методологии анализа. — С.Пб., 2000.

## ПРАВОВА ОХОРОНА НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА В МОРСЬКИХ ТОРГОВЕЛЬНИХ ПОРТАХ

Морегосподарський комплекс — це сукупність підприємств і організацій, розташованих на морському узбережжі країни, господарська діяльність яких безпосередньо пов'язана з використанням морських ресурсів. Морські торговельні порти є невід'ємним і основним компонентом морегосподарського комплексу [1]. Україна має досить потужний портовий потенціал. На узбережжі Чорного і Азовського морів розташовані 19 морських торговельних портів (Ренійський, Ізмаїльський, Дніпро-Бузький, Усть-Дунайський, Білгород-Дністровський, Іллічівський, Одеський, Миколаївський, Октябрьський, Херсонський, Скадовський, Євпаторійський, Севастопольський, Ялтинський, Феодосійський, Керченський, Бердянський, Маріупольський, Генічевський), а також 11 портпунктів і, крім того, велика кількість портів, пристаней, терміналів, що належать підприємствам, не підвідомчим Міністерству транспорту та зв'язку України.

У морських торговельних портах концентрується діяльність інших компонентів морегосподарського комплексу — морських суден, перевантажувальних комплексів, судноремонтних та бункерувальних підприємств. Така концентрація потенційно небезпечних в екологічному відношенні об'єктів призводить до того, що морські торговельні порти є одними із серйозних джерел забруднення навколишнього природного середовища. Основним забруднювачем морського середовища акваторій морських портів є нафтопродукти. Зі збільшенням обсягів видобутку, транспортування, переробки й споживання нафти й нафтопродуктів розширюються масштаби забруднення ними навколишнього середовища.

Невдоволення й стурбованість щодо нафтового забруднення обумовлюються насамперед поступальним ростом економічного збитку від даного виду забруднення, заподіяваного рибальству, туризму й іншим сферам господарської діяльності. Тільки одна тонна нафти здатна покрити до 12 км<sup>2</sup> поверхні моря. А це змінює всі фізико-хімічні процеси: підвищується температура поверхневого шару води, погіршується газообмін, у нафтовій плівці накопичуються іони важких металів, пестициди й інші шкідливі речовини, гинуть мікроорганізми, риба, морські птахи. Але й осіла на дно нафта довгий час завдає шкоди всьому живому.

Викид нафти у море відбувається під час навантаження/розвантаження танкерів та бункеруванням суден (близько 17% від загального надходження нафтопродуктів у морське середовище), при аваріях і катастрофах танкерів, скиданні залишків нафтового вантажу з баластною водою й в інших випадках. Інтенсивне забруднення Світового океану спонукає багато країн розробляти та реалізовувати заходи з запобігання забрудненню водних басейнів. Такі обставини дозволяють вважати актуальним аналіз сучасного стану правового регулювання охорони навколишнього середовища від забруднення в результаті діяль-



ності морських торговельних портів і визначення шляхів та способів найбільш ефективного внутрішньодержавного регулювання правової охорони навколишнього середовища від забруднення.

У сучасній юридичній літературі відсутні комплексні теоретичні розробки й монографічні дослідження з проблеми правової охорони навколишнього середовища в результаті діяльності морських торговельних портів. Як правило, виділялося одне джерело забруднення — в основному це морські судна й/або один об'єкт забруднення — морське середовище. Найбільший інтерес викликала проблема правової охорони морського середовища щодо забруднення із суден. Цій проблематиці присвячене значне число робіт, що відображають як міжнародно-правові, так і внутрішньодержавні аспекти охорони морського середовища від забруднення із суден. Серед робіт радянського періоду слід зазначити дослідження Н. Д. Амаляна, А. В. Висоцького, С. П. Головатого, Г. Г. Іванова, В. П. Кириленко, В. А. Кисельова, А. Л. Маковського, В. А. Мусіна, С. М. Нунупарова, В. І. Сапожнікова, А. В. Сідоренко, В. Ф. Сідорченко, Л. В. Сперанської та ін. Останнім часом окремі питання правової охорони морського середовища від забруднення розглядалися в деяких наукових дослідженнях вітчизняних авторів — Л. Гіждівана, А. Вишневецького, І. І. Каракаша, Т. Р. Короткого, М. В. Пономарьова та ін. У цьому зв'язку комплексний аналіз сучасної системи охорони навколишнього середовища в морських торговельних портах є досить актуальним.

Метою даної статті є розробка проблематики правової охорони навколишнього середовища в морських торговельних портах та обґрунтування пропозицій, спрямованих на вдосконалювання правового регулювання в розглянутій сфері. Мета даної статті припускає реалізацію таких завдань: вивчити особливості правового регулювання охорони морського середовища від забруднення в морських торговельних портах; намітити основні напрямки подальших досліджень у зазначеній сфері.

Об'єктом дослідження є правовий механізм охорони навколишнього середовища в морських торговельних портах України. Предметом дослідження є сукупність суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації норм екологічного права в галузі охорони навколишнього середовища в морських торговельних портах.

Джерелами забруднення навколишнього середовища в порту є судна транспортного й портового флоту, внутріпортовий транспорт і підйомнотранспортне устаткування. Найбільшу екологічну небезпеку забруднення навколишнього середовища становлять комплекси для перевантаження нафтопродуктів, перевантаження навалювальних (насипних) та хімічних вантажів. Як транспортне підприємство перевантаження різної номенклатури вантажів з одного виду транспорту на інший та їхнього тимчасового зберігання, основний вплив на навколишнє середовище морський торговельний порт робить у результаті експлуатаційної діяльності [5, 6].

До значного забруднення морських акваторій та акваторій морських портів призводять відсутність достатньої кількості відповідних портових споруджень

для складування та обробки екологічно небезпечних вантажів, а також низький рівень забезпеченості морських транспортних засобів системами очищення побутових стоків та утилізації твердих відходів. Основними забруднювачами морського середовища є нафтопродукти, особливо в межах акваторій морських портів. Так, в Одеському, Іллічівському і Керченському портах зміст нафтопродуктів у воді перевищує ПДК у 1,5–2 рази.

Загальнодержавною програмою охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів, затвердженою Законом України від 22 березня 2001 року, передбачено створення цілісної системи контролю за переміщенням небезпечних речовин морським транспортом, запобігання забрудненню вод морів морськими суднами. Зокрема, передбачається забезпечення контролю за будівництвом і функціонуванням споруджень, де здійснюється перевантаження та зберігання нафтопродуктів, хімічних речовин; розробка й впровадження системи контролю за переміщенням небезпечних речовин у межах морських кордонів України.

Правила охорони внутрішніх морських вод і територіального моря України від забруднення та засмічення містять спеціальні вимоги до діяльності морських портів і інших об'єктів морегосподарського комплексу. Морські порти зобов'язані забезпечувати приймання із суден та здавання на плавучі або берегові очисні споруди забруднюючих речовин або вод, що їх містять; приймання із суден сміття та відходів з розміщенням їх на об'єктах поводження з відходами; очищення своїх акваторій від забруднюючих речовин та сторонніх предметів і матеріалів; локалізацію та ліквідацію наслідків аварійних скидів забруднюючих речовин або вод, що їх містять, у межах своїх акваторій.

Морські порти мусять бути укомплектовані суднами-збирачами, спеціальними засобами для локалізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; мати берегові приймальні очисні споруди, систему каналізації, об'єкти для збирання та знешкодження відходів; мати засоби для накопичення зворотних вод з подальшою передачею їх на очисні споруди в разі відсутності приймальних очисних споруд та системи каналізації.

Морські порти, в яких проводиться перевантаження вантажів, що містять хімічні та сипкі речовини, зобов'язані: розробляти і вживати заходів щодо запобігання забрудненню акваторій морських портів та прибережних вод морів під час зберігання і перевалки вантажів, що містять хімічні та сипкі речовини; впроваджувати ефективні методи і технічні засоби щодо запобігання втратам вантажів, що містять хімічні та сипкі речовини, під час їх навантаження і розвантаження; влаштовувати спеціальні причали для приймання та відправки вантажів, що містять хімічні і сипкі речовини, приміщення для їх зберігання та перетарування, а також майданчики для знешкодження залишків хімічних речовин; збирати, очищувати, знешкоджувати забруднені води, що утворюються під час промивання вантажних місткостей, а також стічні води територій портів, причалів та інших споруд.

Перед заходом суден у внутрішні морські води і територіальне море України всі запірні пристрої, призначені для скидання забруднюючих речовин, у то-

му числі вод, які їх містять, повинні бути закриті адміністрацією судна. У випадку постановки судна в порту всі зазначені пристрої опломбовуються адміністрацією порту у встановленому порядку. У випадку будь-якого скидання із суден у внутрішні морські води і територіальне море України забруднюючих речовин, у тому числі вод, які їх містять, а також сміття або їхньої втрати, а також у випадку виникнення загрози такого скидання або втрати капітан судна зобов'язаний терміново сповістити про це адміністрацію найближчого порту України, вжити заходів до максимального зменшення скидання або втрати та до ліквідації забруднення.

Усі операції із забруднюючими речовинами, водами, що їх містять, та сміттям, які проводяться на приймальних очисних спорудах та об'єктах поводження з відходами у портах, підлягають обов'язковій реєстрації в установленому порядку. Підприємства морської галузі узгоджують технологію перевантаження щодо кожного виду вантажів з Державною інспекцією з охорони довкілля у північно-західному регіоні Чорного моря та іншими інспекціями Міністерства охорони навколишнього природного середовища України. Норми технологічного проектування морських портів, їх перегляд, коригування та доповнення у частині запобігання забрудненню внутрішніх морських вод та територіального моря України узгоджуються з державними інспекціями охорони Чорного та Азовського морів Міністерства охорони навколишнього природного середовища України.

У випадку порушення вимог природоохоронного законодавства України діяльність берегових об'єктів може бути обмежена, тимчасово заборонена (зупинена) або припинена у встановленому порядку. Начальник порту на підставі ст. 80 КТМ України [2] може затримати в морському порту судно чи вантаж по морських вимогах органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, що виникли внаслідок порушення природоохоронного законодавства України, до достатнього забезпечення морської вимоги судновласником чи вантажовласником. Конкретизуючи перелік морських вимог, по яких начальник порту може затримати судно чи вантаж у морському порту, стосовно предмета нашого дослідження варто дійти висновку, що затримання може бути обґрунтовано рятуванням від забруднення, заподіяним у результаті забруднення із судна шкоди морському середовищу, узбережжю, ресурсам, іншим об'єктам (у тому числі внаслідок пошкодження чи неможливості використання портових споруджень, іншого майна і навігаційного устаткування, що знаходиться в порту), порушенням природоохоронного законодавства України. Це розпорядження начальника морського порту про затримання судна чи вантажу по морських вимогах, згідно із ст. 81 КТМ України, дійсно протягом трьох діб. Якщо протягом визначеного терміну не прийняте рішення суду, господарського суду чи Морської арбітражної комісії про накладення на судно або вантаж арешту, вони підлягають негайному звільненню [6, 38–39].

Інший випадок, — відмовлення у видачі дозволу на вихід судна з порту. Відповідно до ст. 91 КТМ України, капітан морського порту повинен відмовити у видачі дозволу на вихід з порту в разі, якщо судно знаходиться в неморє-

хідному стані. Перелік таких випадків передбачає ч. 2 ст. 91 КТМ України і включає наявність недоліків, що становлять загрозу заподіяння шкоди навколишньому середовищу; несплату встановлених зборів, штрафів та інших платежів; рішення Міністерства охорони навколишнього природного середовища України.

За зазначеними підставами капітан морського порту має право затримати судно до усунення виявлених недоліків чи до моменту сплати належних зборів, штрафів або інших платежів. Якщо недоліки не можуть бути усунуті на місці, судну надається можливість проходу на найближчу судноремонтну верф. Про затримання судна негайно повідомляється судовласник, на якого покладаються витрати, пов'язані із затриманням судна. Затримання судна в порядку ст. 91 КТМ України не обмежено ніяким терміном, на відміну від затримання згідно із ст. 80 КТМ України.

#### Література

1. Ходаковская А. Инвестиции в государственные порты: реалии и перспективы. — К.; О.; Николаев: Междунар. юрид. служба Украина, 2006. — www.mjrs.com.ua.
2. Кодекс торговельного мореплавання України від 23 травня 1995 року // Відомості Верховної Ради України (далі — ВВР). — 1995. — № 52. — Ст. 349; ...із змінами, внесеними згідно із Законами № 590/97-ВР від 21 жовтня 1997 р. // ВВР. — 1998. — № 2. — Ст. 5; ...№ 762-IV від 15 травня 2003 р. // ВВР. — 2003. — № 27. — Ст. 209; ...№ 662-IV від 3 квітня 2003 р. // ВВР. — № 30. — Ст. 247; ...№ 2705-IV від 23 червня 2005 р. // ВВР. — 2005. — № 33. — Ст. 427.
3. Загальнодержавна програма охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів: Затв. Законом України від 22 березня 2001 р. № 2333-III.
4. Правила охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 р. № 269 (у ред. постанови Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 р. № 431).
5. Чикановский В. А., Шарапов В. В. Охрана окружающей среды в морских портах. — О.: Друк, 2006.
6. Шпилевой К. О., Короткий Т. Р., Бурачешко А. Н. Арест судов: международно-правовое регулирование. — О.: Феїкс, 2004.

УДК 349.422.2(477)

Є. М. Римар

### ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ КООПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Вивчення будь-якого явища передбачає розгляд не тільки його природи, а й моменту виникнення, генезису, змін. Усе це стосується і правових явищ. Ідея прийняття Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» [1] була висунута ще в 1991 р., але з багатьох причин його прийняли лише 17 липня 1997 р. (аналогічний закон у Російській Федерації був прийнятий у 1995 р.). Закон України містить положення, спрямовані на відродження сільськогосподарських кооперативів на засадах міжнародних кооперативних принципів, гос-

подарської ініціативи, а також на підвищення ефективності господарювання в сільському господарстві.

Отже, фактично в 1997 р. з прийняттям Закону «Про сільськогосподарську кооперацію» розпочався новий етап розвитку сільськогосподарської кооперації, появи справжніх кооперативних організацій у сільському господарстві. Підтвердженням цьому є також вміщення норм щодо загального статусу кооперативних організацій у Цивільному кодексі України від 16 січня 2003 р. (ст. ст. 163–166) [2], Господарському кодексі України від 16 січня 2003 р. (ст. ст. 94–111) [3] та прийняття спеціального Закону «Про кооперацію» від 10 липня 2003 р. [4]. Саме цей Закон у ст. 4 закріпив основні принципи кооперації.

Принципи права виводяться як його основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значимістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення права [5, 95]. Звідси випливає, що принципи кооперативного права характеризуються основними засадами конституційного права громадян на об'єднання, правового опосередкування кооперативних відносин, кооперативних принципів і відображають суттєві положення кооперативного права, специфіки предмета, методів регулювання.

Перш ніж давати характеристику принципам кооперативного права, потрібно проаналізувати фундаментальну концепцію кооперації, визначити характерні особливості організації кооперативів і кооперативних систем, дати класифікацію кооперативних принципів і кооперативної практики, порівняти міжнародні кооперативні принципи і кооперативну практику з основними кооперативними принципами і практикою їх застосування в Україні. На підставі всебічного аналізу кооперативних принципів і деяких аспектів кооперативної практики визначити, на яких засадах, в якій формі і в яких межах можна кооперативні принципи втілити в законодавство України і реалізувати в практиці кооперативної діяльності.

Щоб дати належну оцінку основним кооперативним принципам в Україні, треба зупинитися на їх трансформації в процесі міжнародного кооперативного руху, який започаткували рочдельські ткачі на початку XIX ст. в Англії (саме у невеличкому місті Рочдель виникло перше споживче товариство). Три основних принципи споживчої кооперації впровадили рочдельські ткачі: щоб ціни споживчого товариства за проданий товар відповідали цінам звичайної роздрібною торгівлі, а не оптовим, оскільки тільки в цьому разі дохід буде досить значним, дасть змогу шляхом невеликих відрахувань посилити обігові кошти кооперативу і мати вільну готівку, яка значно зміцнює його економічну силу; весь дохід від споживчої кооперації повинен бути розподілений між окремими покупцями не за грошовими паями, що вони внесли при відкритті крамниці, а залежно від того, на скільки карбованців вони протягом року закупили товару; з метою збереження цілісності громадської справи, щоб товариство було міцно організоване, доводиться відмовитись від продажу в кредит, тому що без лихварських відсотків продавати в борг надто невигідно.

Пізніше чітко і науково обґрунтовано основні засади кооперації були викладені відомим російським економістом О. В. Чайновим [6, 19] в його книзі «Краткий курс кооперации» і відомим українським юристом і економістом М. І. Туган-Барановським [7] у книзі «Соціальні основи кооперації». Головні принципи сільськогосподарської кооперації в сучасних умовах сформульовані таджицьким правознавцем Ш. М. Ісмаїловим [8, 51–79]. Основні напрями відтворення кооперативних принципів у законодавстві викладені в книзі Т. Мюнхнера «Кооперативні принципи і кооперативне право».

Кооперативні принципи кооперативів та їх об'єднань кожної з держав мають відповідати міжнародним кооперативним принципам, схваленим Міжнародним кооперативним альянсом (МКА) — міжнародною неурядовою організацією, яка в рамках ООН об'єднує кооперативні організації більше 120 країн світу. У 1992 р. до складу МКА прийнята Центральна спілка споживчих товариств кооперації України.

Важливе значення має принцип відтворення в кооперативному законодавстві міжнародних кооперативних принципів. Дотримання цього принципу обґрунтовується тим, що законодавче забезпечення реалізації кооперативних принципів створює умови для створення і функціонування справжніх кооперативів та їх об'єднань, для унеможливлення створення лжекооперативів, які використовують кооперативну вивіску для отримання надприбутку, а не задоволення економічних інтересів пайовиків. Відтворення в законодавстві міжнародних кооперативних принципів свідчить про те, що українське законодавство сприймає їх як такі, що сформульовані на ґрунті узагальнення вікового досвіду міжнародного кооперативного співтовариства, яке організаційно діє в рамках ООН.

Законодавством України врегульована діяльність споживчих товариств і сільськогосподарських кооперативів та їх об'єднань і спілок. Закон «Про споживчу кооперацію» [9] був прийнятий 10 квітня 1992 р., в якому відтворено більшість кооперативних принципів. У ст. 2 Закону «Основні принципи діяльності споживчої кооперації» записано, що «діяльність споживчої кооперації» будується на принципах добровільності членства, демократизму, соціальної справедливості, взаємодопомоги та співробітництва, вільного господарського функціонування на основі ринкових відносин. Відповідно до ст. 1 Закону споживча кооперація створюється для «спільного ведення господарської діяльності з метою поліпшення свого економічного та соціального стану». Тим самим Законом підтверджено, що споживчі товариства та їх спілки не належать до підприємницьких (комерційних) організацій.

У ст. 3 Закону «Про сільськогосподарську кооперацію» [1] від 17 липня 1997 р. визначено такі кооперативні принципи: добровільність членства фізичних і юридичних осіб в кооперативі та безперешкодний вихід з нього; обов'язкова трудова участь членів у діяльності виробничого кооперативу; обов'язкова участь членів у господарській діяльності обслуговуючого кооперативу; відкритість і доступність членства для тих, хто визнає статут кооперативу, бажає користуватися послугами цього кооперативу та у разі потреби погоджується брати участь у фінансуванні його на умовах, встановлених статутом коопе-

ративу; демократичний характер управління, рівні права у прийнятті рішень за правилом «один член — один голос»; обмеження виплат часток доходу на паї; розподіл доходу між членами кооперативу відповідно до їх участі в діяльності кооперативу; контроль членів кооперативу за його роботою в порядку, передбаченому статутом цього кооперативу.

З прийняттям спеціального Закону «Про кооперацію» [4] в країні виникла можливість створення і функціонування інших видів кооперативів, які базуються на основних принципах кооперації. В цілому до принципів кооперації можна віднести: добровільність вступу та безперешкодний вихід з кооперативної організації; соціальну справедливість, взаємодопомогу та співробітництво; рівне право голосу під час прийняття рішень (один член кооперативу — один голос); вільний вибір напрямів і видів діяльності; демократичний контроль за діяльністю кооперативних організацій та їх посадових осіб з боку членів кооперативних організацій; безпосередня участь членів кооперативної організації у її діяльності.

Можливість створення і функціонування інших видів кооперативів допускається Земельним кодексом України, Цивільним кодексом України та Господарським кодексом України. У зв'язку з цим В.І. Семчик вказує, що інститут кооперативного права як комплексної галузі права розглядаються у взаємодії з нормами галузей цивільного, адміністративного, фінансового, господарського, трудового, міжнародного та інших галузей права. Таке поєднання норм кооперативного права з нормами сумісних галузей права спрямоване на забезпечення прав та інтересів кооперативів і їх членів, кооперативних об'єднань і створених ними підприємств і організацій, на підвищення ефективності кооперативного законодавства. Це сприяє розвитку різних видів кооперації, забезпечує стабільність їх організаційних форм і принципів діяльності.

У цілому до принципів кооперативного права можна віднести такі: право на добровільне об'єднання громадян в кооперативи (товариства) та їх об'єднання (спілки) з метою поліпшення свого економічного і соціального стану; право на господарську самостійність, добровільний вибір форм і напрямів господарської діяльності для виробничих і невиробничих (споживчих, обслуговуючих та інших) кооперативів, при умові, що невиробничі кооперативи не належать до підприємницьких (комерційних) структур; обов'язок членів брати трудову участь в діяльності виробничих кооперативів; дотримання кооперативних принципів створення, господарювання, управління і контролю, статуту кооперативу, статутів кооперативних об'єднань (спілок) в межах делегованих їм в установленому порядку прав і повноважень; органічне поєднання державного і внутрішньокооперативного (в межах, передбачених статутами) регулювання діяльності кооперативів та їх об'єднань (спілок); невтручання держави у внутрішньокооперативну діяльність, яка здійснюється в межах статутів кооперативів та їх об'єднань (спілок); реальність і гарантування суб'єктивних прав учасників кооперативних відносин. Будучи закріплені в законодавчих та інших нормативно-правових актах, ці принципи втілюються в основні правові норми та інститути кооперативного права [10].

*Література*

1. Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України від 17 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 39. — Ст. 261.
2. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.
3. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18, 19–20, 21–22. — Ст. 144.
4. Про кооперацію: Закон України від 10 липня 2003 р. // Урядовий кур'єр. — 2003. — 27 серп.
5. Теорія держави і права: Навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. — К., 1995.
6. Чайнов А. В. Краткий курс кооперации. — 4-е изд. — М., 1925.
7. Туган-Барановский М. И. Социальные основы кооперации. — М., 1989.
8. Исмаилов Ш. М. Теоретические проблемы правового регулирования сельскохозяйственной кооперации. — Душанбе, 1990.
9. Про споживчу кооперацію: Закон України від 10 квітня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 3. — Ст. 414.
10. Кооперативне право: Підруч. для вищ. навч. закл. і ф-тів / За ред. В. І. Семчика. — К.: Ін Юре. — 1998.

УДК 351.74(477)

*Е. В. Третьяк***ДЕТЕРМІНАЦІЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ  
ТА ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ У ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ УКРАЇНИ**

Правові перетворення в галузі правоохоронної діяльності, проведення правової реформи в Україні обумовлюють необхідність підвищення ефективності використання управлінських, зокрема, програмних заходів, спрямованих на боротьбу зі злочинністю, іншими антисоціальними явищами, підвищенню правової культури населення. Водночас важливим залишається визначення об'єкта такої управлінської діяльності, а саме — правоохоронної діяльності та правоохоронного органу. Вирішення в рамках адміністративного права питань правового та організаційного забезпечення правоохоронної діяльності та статусу правоохоронних органів має допомогти вдосконаленню як системи законодавства, що регулює суспільні відносини в цій сфері, так і відповідних підзаконних та відомчих актів. Наведене обумовлює актуальність цієї роботи.

Об'єктом нашого дослідження є феномени правоохоронних органів та правоохоронної діяльності, а предметом — специфіка детермінації, визначення категорій правоохоронної діяльності та правоохоронного органу. При цьому метою роботи є саме визначення та характеристика категорій правоохоронної діяльності, правоохоронного органу з позиції науки адміністративного права та теорій управління, для чого необхідно узагальнити думки фахівців щодо вказаних феноменів, проаналізувати чинне законодавство та шляхи його розвитку. Питанням організаційних та правових засад діяльності правоохоронних органів у нашій країні присвячена значна кількість робіт, зокрема таких авторів, як В. Р. Айб, Б. В. Бабін, А. М. Бандурка, В. Д. Басай, А. І. Берлач,



В. Т. Білоус, І. В. Бондаренко, Й. І. Горінецький, С. Е. Демський, І. А. Діденко, Л. Б. Ільковець, В. С. Ковальський, О. М. Костенко, В. О. Кроленко, Ю. А. Лапутіна, П. В. Онопенко, С. В. Терешко та ін. Але в той же час майже відсутні комплексні дослідження, які б узагальнювали увесь спектр поглядів, іноді доволі суперечливих, на проблеми правоохоронної діяльності та правоохоронних органів. Вказані процеси ще не стали предметом аналізу з боку фахівців у сфері правоохоронних правовідносин.

І. В. Бондаренко констатує, що на сьогоднішній день питання про розуміння понять «правоохоронні органи», «правоохоронні функції», «правоохоронна діяльність» є одними із найбільш дискусійних в теорії права, що вказані поняття перебувають у стадії становлення і навколо них серед фахівців тривають активні дискусії та що до теперішнього часу проблемою залишається визначення критерію, за яким той чи інший державний орган можна віднести до правоохоронного, ознак та функцій правоохоронного органу [4, 2]. В. Л. Ортинський також визнає, що ці поняття ще перебувають у стадії становлення і навколо них серед фахівців тривають активні дискусії [16].

В. С. Ковальський та В. Т. Білоус констатують, що широке застосування поняття правоохоронної діяльності у правовій та соціально-політичній літературі не привело до його обґрунтування та чіткого визначення відповідних ознак, хоч законодавство про статус правоохоронних органів, функції, завдання та конкретні напрями їх діяльності, повноваження окремих органів та службових осіб є досить розвиненим [25, 8]. С. В. Терешко визнає, що у вітчизняному законодавстві не наведено узагальнюючого визначення правоохоронних органів та системи, яку ці органи становлять, що немає окремого правового акта, який установлював би, які органи вважаються правоохоронними, а також їхні основні повноваження, обов'язки, завдання, права, структуру тощо [26].

Й. І. Горінецький розглядає правоохоронну функцію держави, як самостійний і пріоритетний напрям державної політики, основною метою якого є захист за допомогою юридичних засобів принципів конституційного ладу та права загалом, що одночасно виступає правовою формою досягнення інших цілей суспільства і держави [7, 18]. Інші автори вважають, що правоохоронні функції або завдання, як правило, залежать від участі того чи іншого органу в охороні (підтриманні) правопорядку, що має відбуватися у межах законності, шляхом повсякденного додержання, виконання, використання та застосування норм права [25, 7].

Ю. А. Лапутіна називає правоохоронну функцію однією з невід'ємних функцій держави та зазначає, що від рівня її забезпеченості юридичними, інтелектуальними, матеріально-технічними ресурсами залежить як ступінь захищеності людини та суспільства, так, значною мірою, і перспективи розвитку самої держави. Цей автор констатує, що правоохоронна функція виступає як одна з функцій, від успішності реалізації якої залежить стан існування держави, вона реалізується різними суб'єктами, а в діяльності деяких з них саме правоохоронна спрямованість є вирішальною як з точки зору мети, так і щодо завдань, форм, повноважень, сил, засобів та ін. [14].

І. В. Бондаренко вказує, що правоохоронна діяльність виходить за межі діяльності лише правоохоронних органів, суб'єктами правоохоронної діяльності є: держава через свої законодавчі, виконавчі, судові, президентські органи, прокуратуру; деякі громадські організації та об'єднання; окремі громадяни, з урахуванням відповідного розподілу між ними компетенції, форм і засобів здійснення [5]. В. Р. Айб визначає правоохоронну діяльність як державну діяльність, що здійснюється спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу згідно з законом для забезпечення законності і правопорядку в суспільстві, боротьби із злочинністю та іншими правопорушеннями, охорони та захисту прав і законних інтересів громадян, державних і громадських організацій [1].

Основною ознакою правоохоронної діяльності В. Маляренко називає її властивість охороняти права фізичної або юридичної особи публічно встановленими процедурами, тобто публічний характер такої діяльності. Він бачить соціальну цінність такої діяльності у позитивному впливі на правову поведінку людини (груп людей) за допомогою використання дозволів, приписів, заборон або реалізації юридичної відповідальності. Крім позитивного впливу на фізичні або юридичні особи цей автор до ознак правоохоронної діяльності відносить її процедурний характер та статусну (професійну) ознаку особи, яка є вповноваженим державою суб'єктом такої діяльності [15].

В. Т. Білоус та В. С. Ковальський зазначають, що складна система правоохоронної діяльності реалізується у різних типах правозастосовних дій, а саме правовстановлюючих, правозабезпечувальних, правопримувальних та правовідновлювальних. Структурно до системи правоохоронної діяльності ці автори відносять такі напрями, як діяльність державних органів із забезпечення правосуддя; діяльність органів прокуратури; діяльність з виявлення, запобігання злочинам та їх розслідування; діяльність із захисту державної безпеки, державного кордону та охорони правопорядку [25, 9]. І. В. Бондаренко також до основних видів правоохоронної діяльності відносить «судову діяльність, прокурорський нагляд, виявлення та розслідування правопорушень» [4, 2].

Правоохоронній діяльності, зазначають сучасні автори, притаманна взаємодія між державними органами різних гілок влади, але, незважаючи на множинність її суб'єктів, така діяльність має єдиний, цілісний характер. За визначенням наведеного фахівця, правоохоронна діяльність є державною правомірною діяльністю, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей з боку вповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення або розгляду порушення права, його виявлення або розслідування з обов'язковим додержанням установлених у законі процедур для цієї діяльності [24, 32–34].

О. Кузніченко констатує, що державне регулювання правоохоронної діяльності здійснюється шляхом правового визначення конституційних та інших законодавчих засад останньої й основних напрямів і завдань на певний період, забезпечення реальної координації зусиль усіх державних структур, насампе-

ред правоохоронних органів; при цьому здійснення правоохоронної функції можуть виконувати спеціальні державні органи [14, 77].

Правоохоронна діяльність визначається у сучасних енциклопедіях як діяльність держави в особі її уповноважених органів по забезпеченню законності, правопорядку, охорони права і законних інтересів суспільства, держави, громадських та інших об'єднань, захисту прав і свобод людини та громадянина, боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями, яка здійснюється у встановленому законом порядку шляхом застосування у суворій відповідності до закону заходів юридичного впливу (зокрема, заходів державного примусу) [19]. За іншим визначенням, правоохоронна діяльність є формою здійснення функцій держави шляхом владної оперативної роботи державних органів з охорони норм права від порушень, захисту наданих учасникам правовідносин суб'єктивних прав та забезпеченню виконання покладених на них юридичних обов'язків, у результаті чого видаються акти права, що служать цілям профілактики, відновлення порушених прав та забезпечення юридичної відповідальності [21].

У Вікіпедії правоохоронна діяльність визначається як вид державної діяльності, яка здійснюється спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу в суворій відповідності до закону та при неухильному дотриманні порядку, що ним встановлений; під час здійснення такої діяльності правоохоронні органи, для запобігання правопорушенням, можуть обмежувати права та свободи суб'єктів у встановлених законом масштабах [20]. Автори іншої електронної збірки визначають таку діяльність як форму застосування права, яка є охороною норм права від будь-яких правопорушень, застосування заходів державного впливу до правопорушників, забезпечення виконання заходів покарання (стягнення), вжиття заходів із запобігання порушенням у майбутньому [18].

Слід зазначити, що наведені визначення здебільшого не дозволяють відокремити правоохоронну діяльність від правозахисної, правозастосовчої, контролюючої форм діяльності. Можна у цьому контексті навести думку С. Д. Гусарева про те, що між особливостями здійснення юридичної діяльності та своєрідністю природи правової системи існує безпосередній зв'язок, в якому її властивості є фактором-причиною по відношенню до специфіки юридичної роботи як фактора-наслідка. При цьому проведення порівняльно-правових досліджень юридичної діяльності доцільно здійснювати з урахуванням як національних особливостей правової дійсності, так й особливостей правової сім'ї, що має визначальний характер у побудові методики дослідження [8, 2].

Водночас при недосконалості розмежування, що існує, неможливо узагальнювати судову, правоохоронну та правозахисну діяльність. Цієї думки дотримуються автори більшості проаналізованих робіт. Як констатує російський правозахисник І. В. Аверкієв, у «правозахисній» діяльності правоохоронних органів існує об'єктивна суперечність: права людини від проізову державних органів захищають самі державні органи. При цьому, розглядаючи справи правозахисту, пов'язані із порушенням прав людини органами влади, компетентні органи виходять насамперед із інтересів держави, а з усієї сукупності справ, що

розглядаються правоохоронними органами, лише 5–10% є пов'язаними із порушеннями прав людини, інші спрямовані на захист суспільних та державних цінностей від посягань з боку інших фізичних осіб та невіддільних суб'єктів [2].

Категорії правоохоронної діяльності та правоохоронного органу є тісно пов'язаними. К. Ф. Гуценко та М. А. Ковальов виділяють правоохоронні органи, виходячи з основних напрямів (функцій) правоохоронної діяльності, зазначаючи, що для виконання її функцій існують конкретні органи, які відповідно і називаються правоохоронними [9, 12]. Інші автори пропонують більш розгорнуті визначення. Так, І. В. Бондаренко визначає правоохоронний орган як державний орган, виконання яким однієї чи кількох головних правоохоронних функцій є визначальним у його діяльності, який у зв'язку з цим потребує специфічного забезпечення, до працівників якого законодавством пред'являються спеціальні вимоги і працівники якого для ефективного виконання своїх обов'язків згідно з законодавством наділяються різноманітними специфічними правами, підлягають підвищеному правовому захисту [4, 3].

В. Т. Білоус та С. Е. Демський зазначають, що юрисдикцію правоохоронних органів становлять взаємопов'язані елементи, а саме: охорона та захист права, відновлення порушеного права, припинення або розгляд порушення права, виявлення або розслідування злочинів, та що до правоохоронного органу належить такий державний орган, предмет діяльності якого законодавчо фіксується як його завдання або функції. Під державним органом наведені автори розуміють державну установу, яка діє в системі влади (державної, виконавчої або судової), виконує на основі закону державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольно-перевірочні тощо) у різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності Української держави [25, 6].

Окремі фахівці пропонують поділити усі правоохоронні функції на головні та другорядні (допоміжні), до головних при цьому мають належати ті, що безпосередньо пов'язані з боротьбою зі злочинністю та правопорушеннями, за які передбачено юридичну відповідальність, зокрема: профілактична; захисна; охоронна; ресоціалізація; оперативно-розшукова; розслідування злочинів; судового розгляду справ про злочини; про адміністративні правопорушення; про фінансові та господарські правопорушення; а також виконавча [17, 3]. До другорядних належать контрольна, дозвільна, правороз'яснювальна, аналітична та методична, інформаційна, нормотворча, координаційна функції. Тому до правоохоронних органів ці автори відносять лише такий державний орган, виконання яким однієї чи декількох головних правоохоронних функцій є визначальним, при цьому «виконання другорядних правоохоронних функцій не має великого значення, хоча їх виконують майже усі органи» [5].

У зв'язку з цим, констатує І. В. Бондаренко, вони потребують специфічного матеріально-технічного та іншого забезпечення, до їх працівників законодавством пред'являються спеціальні вимоги. Ці працівники для ефективного виконання своїх обов'язків згідно з законодавством наділяються різноманітними специфічними правами, мають відповідні пільги та зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів, підлягають підвищеному правовому за-

хисту. Правоохоронні органи одного виду є підсистемою системи правоохоронних органів, що має організаційно-правову самостійність, створюється у законодавчому порядку, здійснює за допомогою специфічних методів і форм свою профілюючу діяльність від імені держави, на основі та у межах закріпленої за нею компетенції, обсяг і характер якої залежать від її місця у системі правоохоронних органів [4, 3].

О. М. Бандурка вважає, що правоохоронними органами прийнято називати функціонуючі у суспільстві і державі установи й організації, основним завданням діяльності яких є забезпечення законності, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями [3, 7]. В. Р. Айб визначає правоохоронні органи як державні органи, які спеціально створені для забезпечення законності та правопорядку, боротьби із злочинністю і яким для цього надані повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу та перевиховання правопорушників [1]. В. Т. Білоус та С. Е. Демський визначають правоохоронний орган як державний орган, основним предметом діяльності якого є законодавчо визначені функції або завдання з охорони права, відновлення порушеного права або організація виконання покарання, захист національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності [25, 8].

В. Маляренко під правоохоронним органом розуміє державну установу (або державну юридичну особу), яка діє в системі органів влади й виконує на основі закону державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольно-перевірочні тощо) в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності Української держави. Цей автор також зазначає, що до правоохоронних органів належать «інші органи державної виконавчої влади, на які законом покладено здійснення однієї чи кількох правоохоронних функцій. Відмітною рисою цих органів є те, що поряд із правоохоронними вони виконують також організаційно-управлінські, контрольно-перевірочні та правороз'яснювальні функції, їх керівні органи є органами центральної виконавчої влади із так званим спеціальним статусом», а також «інспекційні органи, що здійснюють правозастосувальні дії», а їх робота «пов'язана із високим професійним ризиком і на них поширюється законодавство про державну службу в Україні» [15].

В Конституції України термін «правоохоронні органи» вживається у ч. 3 ст. 17, яка покладає спеціальне завдання щодо забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. У інших розділах Конституції термін «правоохоронні органи» не вживається, зокрема, у ст. 107 наводяться слова: «діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони», а за ст. 121 Конституції однією з функцій прокуратури є нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство [11]. С. В. Терешко визнає, що в Конституції України «не виписано основні концептуальні норми функціонування системи правоохоронних органів», а єдиним нормативно-правовим актом, де наведено опосередкований, до того ж незакри-

тий, перелік правоохоронних органів, є Закон України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» від 4 лютого 1994 р. [26].

Л. Б. Ільковець також вважає, що цей закон є єдиним в Україні нормативно-правовим актом, яким зроблено намагання визначити поняття правоохоронних органів [10]; В. Т. Білоус та С. Е. Демський також висловлюють подібні міркування [25, 7]. Дійсно, за п. 1 ст. 2 зазначеного Закону України, до правоохоронних органів належать «органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [23]. О. М. Костенко зазначає, що для забезпечення правоохоронної діяльності у державі має бути створена чітко визначена система органів (а не простий їх перелік), що узгоджується між собою за своєю компетенцією [12].

Слід зазначити, що у ст. 1 Закону України 2003 р. «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» правоохоронні органи є державними органами, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [22], тобто надане визначення можна вважати максимально широким. В той же час, на думку Л. Б. Ільковець, не може бути критерієм визначення органу правоохоронним здійснення ним правозастосовних (правозастосовчих) та правоохоронних функцій. Це вона обґрунтовує наявністю правозастосовчих функцій у переважній більшості державних органів та фактом охорони прав людини судом, який не може вважатися правоохоронним органом [10].

І. В. Бондаренко також визнає, що на сьогоднішній день в Україні відсутнє конституційне закріплення поняття «правоохоронні органи», немає законодавчого визначення ознак, за яких той чи інший орган міг би належати до правоохоронних. Цей автор влучно зауважує, що законодавець «нечітко, суперечливо і непослідовно визначає поняття «правоохоронного органу» у різних законах України, які так чи інакше стосуються діяльності правоохоронних органів», при цьому «така ситуація негативно впливає на діяльність цих органів, оскільки безпосереднім чином стосується правового регулювання компетенції таких органів, правового і соціального статусу їх працівників тощо» [6, 20].

Пропонуємо власні визначення відповідним адміністративно-правовим феноменам — правоохоронної діяльності та правоохоронних органів. Правоохоронна діяльність — це правомірна активність спеціально уповноваженої особи, підрозділу або органу із владними повноваженнями, що має процесуальний та правовідновлювальний або компенсаційний характер, виражає й захищає інтереси держави та суспільства, полягає у законному обмеженні прав, свобод та інтересів суб'єктів правовідносин. Правоохоронні органи слід розуміти як спеціально уповноважені загальнодержавні органи із особливим законодавчим статусом, що мають компетенцію у здійсненні правоохоронної діяльності загального або спеціального роду, що є основною метою їх діяльності.

В той же час розроблення нового матеріального та процесуального законодавства, яке забезпечуватиме статус правоохоронних органів, має стати підґрунтям для нових наукових розвідок.

### Література

1. Айб В. Р. Кримінально-правовий захист правоохоронної діяльності // [www.bilenchuk.iatp.org.ua/files/publicacii/Aib4.htm](http://www.bilenchuk.iatp.org.ua/files/publicacii/Aib4.htm).
2. Аверкиев И. В. Защита прав человека в России. 1996–2003 годы // [www.prrc.ru/library/civ\\_10/08.shtml](http://www.prrc.ru/library/civ_10/08.shtml).
3. Балдурка А. М. Судебные и правоохранительные органы Украины. — Х., 1999. — 634 с.
4. Бондаренко І. В. Органи внутрішніх справ у системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / ПАВСУ. — К., 2004. — 24 с.
5. Бондаренко І. В. Роль контролюючих органів у здійсненні державного контролю та протидії злочинності // [www.mndc.naiu.kiev.ua](http://www.mndc.naiu.kiev.ua).
6. Бондаренко І. В. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи (поняття та ознаки) // Право України. — 2003. — № 4. — С. 18–21.
7. Горішецький Й. І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / ПАВСУ. — К., 2005. — 20 с.
8. Гусарев С. Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / НАВСУ. — К., 2007. — 18 с.
9. Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Правоохранительные органы. — М., 1997. — 243 с.
10. Ільковець Л. Б. Огляд системи правоохоронних органів України: Поняття та термінологія // [www.lerp.com.ua/index.php?page=catalog&id=35](http://www.lerp.com.ua/index.php?page=catalog&id=35).
11. Конституція України від 28 червня 1996 р., із змінами та доповненнями // [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi).
12. Костенко О. М. Правоохоронні органи України: етап і перспективи реформування // [lerp.com.ua](http://lerp.com.ua).
13. Кузівченко О. Матеріальна відповідальність працівників органів внутрішніх справ: її правове регулювання // Право України. — 2001. — № 1. — С. 77–82.
14. Лапутіла Ю. А. Законодавче забезпечення правоохоронної функції держави: методологічні аспекти вдосконалення // [www.niisp.gov.ua/vydanna/](http://www.niisp.gov.ua/vydanna/)
15. Мальярско В. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Підручник. — К., 2002. — 276 с.
16. Ортинський В. Л. Поняття правоохоронної діяльності та правоохоронних органів. Види правоохоронних органів // [www.readbookz.com/](http://www.readbookz.com/)
17. Поляков Л., Шаптіла Л. Правоохоронні органи в Україні: контрольована безконтрольність // Дзеркало тижня. — 2004. — 12–18 черв. — С. 3.
18. Правоохранительная деятельность // Юридические дисциплины: Глоссарий. — [humanities.edu.ru/db/msg/35543](http://humanities.edu.ru/db/msg/35543).
19. Правоохранительная деятельность и правоохранительные органы // [opokar.peterlife.ru/law-enforcement-organ/Index1.htm](http://opokar.peterlife.ru/law-enforcement-organ/Index1.htm).
20. Правоохранительная деятельность // Материалы Википедии — свободной энциклопедии. — [ru.wikipedia.org/wiki/](http://ru.wikipedia.org/wiki/)
21. Правоохранительная деятельность // [www.pravoteka.ru/enc/4627.html](http://www.pravoteka.ru/enc/4627.html).
22. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 46. — Ст. 366.
23. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 4 лютого 1994 р., із змінами та доповненнями // [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi/](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi/)
24. Судові та правоохоронні органи України: Навч. посіб. / В. М. Бесчастний, В. В. Папутін, Б. В. Бабін та ін. — К.: Знання, 2007. — 286 с.
25. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Навч. посіб. / В. С. Ковальський, В. Т. Білоус, С. Е. Демський та ін. — К.: Юрішком Інтер, 2002. — 320 с.
26. Терешко С. В. Актуальні проблеми та напрями реформування правоохоронних органів України // [www.niisp.gov.ua/vydanna/](http://www.niisp.gov.ua/vydanna/)

**ПРОБЛЕМАТИКА РОЛІ ПРОГРАМ ОРГАНІЗАЦІЇ  
ПІВНІЧНОАТЛАНТИЧНОЇ УГОДИ (НАТО)  
ДЛЯ СУЧАСНОГО МІЖНАРОДНОГО ПРАВА**

Глобальною проблемою сучасного міжнародного права є питання перегляду структури діючих військових блоків та політики безпеки. Для України також ключовим питанням залишається розширення Організації Північноатлантичної угоди (НАТО) за рахунок країн Центральної та Східної Європи та перспективи розбудови відповідних двосторонніх та колективних відносин. При цьому як для НАТО, так і для країн-партнерів визначальним фактором залишається програмна складова діяльності альянсу. Визначення ролі програм НАТО у системі євроатлантичної безпеки та їх потенціалу в контексті мінімізації негативних аспектів цього процесу потребує міжнародно-правового аналізу природи, значення та видів програм альянсу. В Україні проблеми статусу, розроблення, реалізації міжнародних програм, контролю за їх виконанням поки що не мають належного рівня наукового дослідження.

Можна назвати лише окремих дослідників, які висловлювалися у вказаному контексті, — М. О. Баймуратова, А. В. Загорського, В. О. Каспрука, Ю. О. Кривоноса, І. Мінгазутдінова, О. Томашевича тощо. Але навіть праці, прямо присвячені програмам Організації Північноатлантичної угоди, містять здебільшого оглядовий або політологічний аналіз відповідних міжнародно-правових аспектів. Наведене обумовлює наукову новизну дослідження міжнародно-правового значення програм НАТО. Метою статті є аналіз міжнародно-правового статусу та класифікація програм НАТО у системі джерел міжнародного права, їх значення для євроатлантичної безпеки та євроатлантичної інтеграції України. Для її досягнення необхідно визначитися із формами програмно-управлінської діяльності НАТО, взаємозв'язком програм альянсу та їх впливу на міжнародні відносини та на національне законодавство.

Проаналізуємо програмні акти, що сьогодні є однією з ключових форм організаційно-правового забезпечення діяльності НАТО. О. Томашевич зазначає, що механізмом щодо пристосування до нових умов та реалій як для НАТО, так і для країн-претендентів на вступ до альянсу стали програми партнерства НАТО, що у поєднанні з усвідомленням нових типів ризиків з-поза меж «зони відповідальності» НАТО, встановленій у ст. 5 Вашингтонського договору 1949 р., формують систему програм співробітництва — Рада Євроатлантичного партнерства, Партнерство заради миру, Середземноморський діалог. Механізмом пристосування НАТО до нових військово-політичних умов стали програми партнерства альянсу з країнами Центральної та Східної Європи та нових незалежних держав, що визначали параметри формування нових моделей співробітництва з країнами — нечленами НАТО. Визначальними характеристиками



таких моделей є стратегічна важливість регіону (країни) для НАТО та відкритість регіону (країни) до співробітництва [11, 5].

Особливе значення для розуміння статусу програм альянсу має такий рамковий документ, як програма «Партнерство заради миру», що була започаткована документом, ухваленим главами держав і урядів, які взяли участь у засіданні Північноатлантичної ради, що відбулося в штаб-квартирі НАТО в Брюсселі 10–11 січня 1994 р. Цим актом було започатковано «негайну і практичну програму, яка змінить характер відносин між НАТО і державами, які стануть учасниками цієї програми». Як зазначалося у документі, «нова програма, виходячи за межі діалогу і співробітництва, покликана сформулювати справжнє партнерство — «Партнерство заради миру», вона запрошує інші держави, «які здатні і бажають брати участь у цій програмі, приєднатися до нас у новому партнерстві», та констатує, що «активна участь у «Партнерстві заради миру» відіграватиме важливу роль у еволюційному процесі розширення НАТО» [4].

Програма була впроваджена 1 жовтня 1994 р. шляхом ухвалення рамкового документа. Крім держав НАТО, у програмі «Партнерство заради миру» беруть участь інші країни для співробітництва з НАТО у досягненні таких цілей:

- відкритість у плануванні оборони, формуванні військового бюджету;
- забезпечення демократичного контролю над збройними силами;
- підтримання здатності та готовності брати участь в межах, дозволених конституцією, в операціях, здійснюваних під егідою ООН і/або НБСЄ;
- розвиток відносин співробітництва з НАТО у військовій сфері з метою здійснення спільного планування;
- формування у тривалій перспективі таких збройних сил, які зможуть краще взаємодіяти із збройними силами держав — членів Північноатлантичного союзу.

Інші країни, що підписують програму «Партнерство заради миру», передають керівництву НАТО свої презентаційні документи, в яких зазначені намічені ними заходи, спрямовані на досягнення політичних цілей «Партнерства заради миру», а також визначені військові та інші ресурси, які можуть бути використані в діяльності, пов'язаній із партнерством. НАТО запропонує основу на принципі партнерства програму навчальних маневрів та інших заходів. На основі цієї програми та свого презентаційного документа кожна держава-учасник має розробити разом із НАТО індивідуальні програми партнерства.

Під час підготовки і здійснення індивідуальних програм партнерства інші держави, що підписують цей документ, отримали право відкрити за свій власний кошт та за домовленістю з Північноатлантичним союзом і з відповідними бельгійськими властями своє власне бюро зв'язку із штаб-квартирою НАТО в Брюсселі. Це полегшило їхню участь у зустрічах і діяльності Ради Північноатлантичного співробітництва та «Партнерства заради миру», а також деяких інших структур. Крім того, вони забезпечують належний персонал, ресурси, обладнання і можливості, необхідні для виконання погодженої програми партнерства. НАТО, в разі потреби, надає відповідну допомогу в розробленні та виконанні їхніх індивідуальних програм партнерства. Держави — члени альян-

су в рамках «Партнерства заради миру» зобов'язалися (ст. 7 рамкового документа):

– розвивати разом з іншими державами, що підписують цей документ, процес планування та вивчення даних стосовно збройних сил, який стане основою для виявлення і оцінки тих збройних сил та можливостей, що можуть бути надані ними для участі у міжнародній військовій підготовці, проведенні спільних навчальних маневрів та здійсненні операцій разом із збройними силами НАТО;

– сприяти військовій і політичній координації в штаб-квартирі НАТО з тим, щоб забезпечити управління і керівництво діяльністю, пов'язаною з «Партнерством заради миру» і здійснюваною разом із іншими державами, що підписують цей документ, в таких галузях, як планування, військова підготовка, навчальні маневри та розроблення військової доктрини [5].

Партнерство заради миру визначається НАТО як головний механізм для створення практичних зв'язків безпеки між альянсом та його партнерами і для удосконалення оперативної сумісності країн-партнерів та НАТО. В межах детальних програм, що віддзеркалюють індивідуальні можливості та інтереси країн-партнерів, альянс і його партнери спрямовують свою діяльність на досягнення прозорості національних оборонних бюджетів і планування; посилення демократичного контролю над збройними силами; готовність до катастроф цивільного характеру та інших надзвичайних ситуацій; а також на розвиток спроможності діяти разом, зокрема під час операцій в рамках партнерства під проводом НАТО. Альянс прагне посилити роль партнерів у процесі планування і прийняття рішень в межах партнерства та зробити цю програму оперативнішою. НАТО взяло на себе зобов'язання щодо проведення консультацій з будь-яким активним учасником програми «Партнерство заради миру», якщо ця країна-партнер вбачає пряму загрозу своїй територіальній цілісності, політичній незалежності або безпеці [10].

Саме програми партнерства і стали основою формування політики НАТО щодо країн Центральної Європи, СНД та Середземноморського регіону. Функціями програм партнерства НАТО із відповідними країнами є: підтримка діалогу НАТО з ними в контексті розширення альянсу на Схід; пристосування політики безпеки країн-претендентів на вступ до НАТО через механізми консультацій та військових навчань і миротворчих операцій; підтримання партнерських відносин з Росією для поглиблення діалогу з питань формування системи європейської безпеки; мінімізація негативних наслідків від процесу розширення НАТО, зокрема для країн, що залишаються поза межами такого розширення, як Україна; налагодження військово-політичного співробітництва НАТО з країнами південного Середземномор'я для гарантування власних інтересів безпеки в цьому нестабільному регіоні.

Важливе місце в аналізі програм партнерства та співробітництва НАТО є питання проблем їхньої реалізації, серед ключових, на думку О. Томашевича, є проблеми постановки стратегічних завдань та цілей програм, організаційне забезпечення і особливо ефективність реалізації. Загальними проблемами реалізації програм партнерства НАТО цей автор також вважає:

– ефективність реалізації програм партнерства з огляду на визначення ролі і місця цих програм в загальній стратегії альянсу щодо євроатлантичної безпеки в період, що досліджується;

– питання відповідності мети програм цілям країн-партнерів нечленів альянсу у сфері безпеки (питання дійсного поширення стабільності із розвитком програм);

– відмінний характер самих програм у південному (Середземноморський діалог) та східному (Партнерство заради миру) напрямках, що стосується питання організаційного забезпечення та фінансування [11, 6].

Зазначимо, що, крім згаданих вище стратегічних програмних актів та програм партнерства, в рамках НАТО існують інші програми. Так, важливою формою програмної активності НАТО є Інвестиційна програма безпеки НАТО (NSIP) — капітальний інвестиційний фонд для формування та підтримання операційних потужностей військового командування, що виходить за межі національних оборонних бюджетів окремих країн-членів. Програма сприяє вдосконаленню оборонних можливостей НАТО і підвищує здатність до взаємодії між країнами альянсу. Вона є життєво важливим фактором для існування інтегрованої командної структури НАТО та нових країн альянсу. NSIP забезпечує усталений механізм упровадження капітальних інвестицій у формі спеціальних пакетів у відповідь на операційні вимоги Стратегічного командування. Програма була започаткована в 1951 р. для спільного фінансування програм НАТО в країнах-членах [9, 45].

Величезне значення для підтримки та розвитку вищої освіти в напрямку закріплення в її системі євроатлантичного компонента має наукова програма НАТО. Започаткована у 1958 р., від початку 90-х рр. наукова програма НАТО стала обслуговувати ширшу науково-освітню спільноту, оскільки вчені з країн — партнерів НАТО дістали офіційне право також отримувати необхідну підтримку. 1999 р. став поворотним у розвитку натовської наукової програми, оскільки відтоді наукова програма НАТО, за винятком кількох стипендій, стала цілком присвячуватися підтриманню співробітництва між вченими країн-партнерів та країн-членів або фінансуванню науково-освітніх проектів, здійснюваних в країнах Центрально-Східної Європи та пострадянського простору [2].

Після здобуття принципової згоди з боку Північноатлантичної ради 17 жовтня 2003 р. було введено в дію нову програму НАТО з підтримки цивільної науки. Для того аби підкреслити нову спрямованість програми, їй було присвоєно нову назву — «Безпека шляхом науки». З цього підтримка надається виключно для втілення проектів, які передбачають співпрацю у проведенні досліджень за тематикою безпеки відповідно до нових напрямів та цілей альянсу. Пріоритетними цілями досліджень сьогодні є захист від тероризму та протистояння іншим загрозам безпеці. Як зазначив заступник помічника генерального секретаря НАТО з питань наукового співробітництва К. Гарднер, у світі, що змінився після терористичних нападів 11 вересня 2001 р., програма сприятиме співпраці між науковцями для розв'язання проблем, пов'язаних із протистоянням новим викликам у галузі безпеки, які

викликають стурбованість членів НАТО, країн-партнерів та держав Середземноморського діалогу [1].

Наукова програма складається з чотирьох підпрограм: надання наукових стипендій (для підготовки молодих дослідників), виділення грантів на проведення спільних проектів у галузі науки та технологій (для започаткування співпраці та сприяння встановленню тривалих контактів між науковцями), гранти на підтримку розвитку інфраструктур (для надання допомоги країнам-партнерам у створенні структури, необхідної для налагодження досліджень та розвитку мінімально необхідної інфраструктури комп'ютерних мереж) і підпрограма «Наука заради миру» (надання допомоги країнам-партнерам щодо переходу до безпечної для довкілля ринкової економіки). Науковий комітет НАТО, до складу якого входить по одному представнику від кожної країни НАТО, здійснює загальне керівництво та спрямування наукової програми [3].

Як вказує В. Каспрук, наукова програма забезпечила можливість співпраці науковців різних країн, даючи їм змогу краще ознайомитися з різними методами роботи, науковим середовищем та організаційними структурами цих держав, а також більше дізнатися про можливості, потенціал та перспективний внесок цих країн у вирішення спільних проблем. Науковий комітет, який керує науковою програмою, розглядає дуже багато різних наукових заходів у різних сферах, включно із екологічними [1].

Іншими важливими програмними актами НАТО сьогодні є відповідні плани дій. План дій щодо членства в НАТО був ухвалений на зустрічі глав країн — членів Північноатлантичної ради у Вашингтоні 24 квітня 1999 р. План дій щодо членства в НАТО, що будується на основі інтенсивного, індивідуального діалогу з питань членства, складено таким чином, щоб посилити те міцне зобов'язання стосовно подальшого розширення НАТО шляхом запровадження програми заходів, спрямованих на надання допомоги тим країнам, які прагнуть до цього, в їх підготовці до можливого майбутнього членства. У цій програмі претендентам запропоновано перелік заходів, з якого вони можуть вибрати лише ті, які, на їх думку, є найціннішими з точки зору полегшення їх підготовки.

План дій щодо членства вимагає від кожної країни-претендента, щоб вона розробила річну національну програму підготовки до можливого майбутнього членства, де було б викладено завдання та цілі підготовки і де б містилася конкретна інформація щодо тих заходів, які нею здійснюються, стосовно відповідальних за це органів, а там, де це доцільно, також графік роботи для конкретних аспектів такої підготовки. Країни-претенденти за власним бажанням можуть осучаснювати таку програму відповідно до вимог часу, програма слугуватиме основою для відстеження НАТО прогресу, досягнутого країнами-претендентами, та для забезпечення зворотного зв'язку [8]. Отже, глобальні програми НАТО передбачають створення низки короткотермінових двосторонніх або національних програм, що, як ми вже бачили вище, є характерною рисою використання програмно-управлінського підходу в НАТО.

Також слід розглянути План дій щодо боротьби з тероризмом, схвалений країнами — членами альянсу під час Празького саміту НАТО 22 листопада

2002 р. після відповідних консультацій з представниками країн-партнерів у рамках Ради Євроатлантичного партнерства для виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань у цій галузі. Цей план включає, зокрема, завдання визначати, організовувати і систематизувати поточні та майбутні заходи в рамках програм співробітництва НАТО, які сприяють міжнародній боротьбі з тероризмом.

Механізми, що містяться у ст. ст. 10–15 плану, передбачають, що цей програмний акт є цілеспрямованим механізмом практичної взаємодії країн — членів НАТО та зацікавлених партнерів, передбачених Консолідованим звітом про загальний огляд Ради Євроатлантичного партнерства та програми «Партнерства заради миру». План дій виконується шляхом використання механізмів програм партнерства НАТО згідно з національними інтересами та відображається в індивідуальній програмі партнерства або у інших програмах співробітництва між країнами — членами НАТО і партнерами. Північноатлантична рада альянсу за співробітництва з країнами-партнерами здійснює регулярну оцінку ходу імплементації Плану дій щодо боротьби з тероризмом та переглядає зміст плану відповідно до можливих нових викликів у міжнародній боротьбі з тероризмом. У ст. 16 зазначеного акта наводиться перелік основних заходів у рамках Плану дій щодо боротьби з тероризмом та зазначається, що з часом зазначений перелік може бути доповнений іншими заходами; їх імплементація має здійснюватися відповідно до національного законодавства, особливостей політики у галузі безпеки та оборони країн — членів Ради Євроатлантичного партнерства та принципу відповідності національним інтересам.

У цілому на покращення співробітництва у галузі планування з питань надзвичайних ситуацій цивільного характеру в НАТО 26 листопада 2001 р. головним комітетом з планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру було ухвалено План дій щодо надзвичайних ситуацій цивільного характеру (оновлений 25 червня 2002 р.). За цим планом країни-партнери беруть участь у роботі головного комітету та підпорядкованих йому управлінь та комітетів з планування щодо всіх можливих варіантів надання підтримки національному керівництву в боротьбі з наслідками терористичної атаки, враховуючи пропозиції, схвалені міністрами закордонних справ НАТО [7].

Серед двосторонніх програмних угод у форматі Україна—НАТО треба назвати Хартію про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору, План дій Україна—НАТО, ухвалений у Празі 22 листопада 2002 р. [6], та короткотермінові заходи «Поглиблення співпраці Україна—НАТО» від 21 квітня 2005 р., схвалені на засіданні Комісії Україна — НАТО на рівні міністрів закордонних справ у Вільнюсі 21 квітня 2005 р. Слід зазначити, що на розвиток приписів відповідних актів в Україні щорічно указами Президента України ухвалюються Цільові плани Україна—НАТО у рамках Плану дій Україна—НАТО. До інших програмних національних актів, ухвалених у розвиток міжнародних програм НАТО, слід віднести Державну програму підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та Євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки, Дер-

жавну програму інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки, Державну програму співробітництва України з НАТО на 2001–2004 роки та План заходів з нагоди 10-ї річниці підписання Хартії про особливе партнерство між Україною та НАТО.

Підсумовуючи, слід зазначити, що в НАТО є декілька форм використання програмно-управлінського підходу — стратегії НАТО, галузеві програми розвитку НАТО (наприклад, наукова програма, інвестиційна програма); програми партнерства НАТО («Партнерство заради миру», «Середземноморський діалог»); плани дій альянсу. Існує практика укладення двосторонніх програм співробітництва між альянсом та державами — членами програм партнерства, не є виключенням й Україна. Програми альянсу можна розглядати як специфічне джерело регламентації процесів розвитку НАТО та його взаємодії з іншими партнерами — суб'єктами міжнародно-правових відносин. Ці програми створені та впроваджуються відповідно до універсальних засад програмно-управлінської діяльності; існує тісний взаємозв'язок між програмами НАТО та національними програмними актами. Статус відповідних державних програм, зокрема у контексті взаємодії Україна—НАТО, має стати предметом окремих досліджень.

#### Література

1. Каспрук В. НАТО стає ближчим до України завдяки програмі «Безпека через науку» // [www.ukrslovo.com.ua/work/archive/2006/25/14.html](http://www.ukrslovo.com.ua/work/archive/2006/25/14.html).
2. Мішгазутдіпов І. Роль вищої школи у кадровому забезпеченні євроатлантичного курсу України // [www.intsecurity.dn.ua/arhiv/arhivst36.html](http://www.intsecurity.dn.ua/arhiv/arhivst36.html).
3. Наукова програма НАТО / Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції України // [www.nceai.gov.ua/133.308.0.0.1.0.phtml](http://www.nceai.gov.ua/133.308.0.0.1.0.phtml).
4. Партнерство заради миру (Запрошення): ухвалено на засіданні Північноатлантичної ради 10–11 січня 1994 р. // [www.rada.gov.ua/](http://www.rada.gov.ua/)
5. Партнерство заради миру: рамковий документ від 1 жовтня 1994 р. // [www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/publication/content/7261.htm](http://www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/publication/content/7261.htm).
6. План дій Україна—НАТО від 22 листопада 2002 р. // [www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/publication/content/7247.htm](http://www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/publication/content/7247.htm).
7. План дій щодо боротьби з тероризмом: схвалений членами Ради євроатлантичного партнерства 22 листопада 2002 р. // [www.rada.gov.ua/](http://www.rada.gov.ua/)
8. План дій щодо членства в НАТО: ухвалено на зустрічі глав країн Північноатлантичної Ради 24 квітня 1999 р. // [www.portal.rada.gov.ua/](http://www.portal.rada.gov.ua/)
9. Про інвестиційну програму безпеки НАТО: Матеріали засідання Спільної робочої групи високого рівня Україна — НАТО з питань економічної безпеки // *Економічний часопис—XXI*. — 2004. — № 11–12. — С. 45.
10. Стратегічна концепція альянсу: затверджена на Вашингтонському саміті в квітні 1999 р. // [www.ukraine-nato.gov.ua/nato/](http://www.ukraine-nato.gov.ua/nato/)
11. Томашевич О. Програми партнерства НАТО наприкінці XX — початку XXI ст.: Дис... канд. політ. наук: 23.00.04 / Київ. нац. ун-т. — К., 2003. — 18 с.

## НАШІ АВТОРИ

**Андрій В. В.**, викладач кафедри трудового права та права соціального забезпечення Чернігівського державного інституту права, соціальних технологій та праці

**Андрій В. М.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення Чернігівського державного інституту права соціальних технологій та праці

**Апанасенко А. М.**, здобувач кафедри трудового права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

**Бабій Л. А.**, аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії

**Бабін Б. В.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ

**Боєнко І. П.**, аспірант кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії

**Блюміна С. О.**, здобувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії

**Гавриш Н. С.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії

**Глотова О. В.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії

**Годованюк А. Й.**, викладач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії

**Гоштиняр С. Л.**, здобувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії

**Деркач Н. М.**, здобувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії

**Жернаков В. В.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

**Іванова Є. О.**, викладач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії

**Капустін А. В.**, здобувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії

**Каракаш І. І.**, кандидат юридичних наук, професор, завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії

**Ківалова Т. С.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного права і міжнародних відносин Одеської національної юридичної академії

**Короткий Т. Р.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного права і міжнародних відносин Одеської національної юридичної академії

**Краснов Є. В.**, асистент кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії

**Кривенко В. В.**, кандидат юридичних наук, Голова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України

**Лагутіна І. В.**, кандидат юридичних наук, асистент кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії

**Литвиненко В. М.**, викладач кафедри трудового права та права соціального забезпечення Чернігівського державного інституту права соціальних технологій та праці

**Макаренко О. Ю.**, аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії

**Потопахіна О. М.**, здобувач кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії

**Пузирний В. Ф.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення Чернігівського державного інституту права, соціальних технологій та праці

**Римар Б. А.**, аспірант кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії

**Римар Є. М.**, здобувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії

**Рутляк Т. М.**, аспірант кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії

**Рудик В. А.**, викладач кафедри трудового права та права соціального забезпечення Чернігівського державного інституту права, соціальних технологій та праці

**Сирота І. М.**, кандидат юридичних наук, професор кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії

**Сонін О. Є.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного і трудового права Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

**Сташків Б. І.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення Чернігівського державного інституту права, соціальних технологій та праці

**Тарасенко В. С.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії

**Тішко Д. А.**, аспірант кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії

**Третьяк Е. В.**, здобувач Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ

**Трюхан О. А.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії

**Удовенко К. В.**, ад'юнкт кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ

**Фадєєнко А. Ф.**, асистент кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії



**Фролова Н. В.**, аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії

**Харитонова Л. І.**, старший викладач кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії

**Харитонова Т. Є.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії

**Хуторян Н. М.**, доктор юридичних наук, провідний науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

**Чанишева Г. І.**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри трудового права та права соціального забезпечення, декан соціально-правового факультету Одеської національної юридичної академії

**Черемнова А. І.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії

**Черткова Ю. В.**, аспірант кафедри цивільного і трудового права Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

**Чумаченко І. Є.**, старший викладач кафедри аграрного, земельного і екологічного права Одеської національної юридичної академії

**Щукін О. С.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії

**Юрескул В. О.**, аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії

## ЗМІСТ

Передмова .....	3
-----------------	---

## Розділ 1

РЕФОРМУВАННЯ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ТРУДОВОГО ПРАВА  
І ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

<b>Н. М. Хуторян</b> Удосконалення порядку надання відпусток у проекті трудового кодексу України .....	7
<b>І. М. Сирота</b> Реформування системи соціального страхування та пенсійного забезпечення України .....	13
<b>Г. І. Чанишева</b> Основні функції профспілок в умовах ринкової економіки .....	17
<b>В. В. Жернаков</b> Інноваційні процеси в Україні та окремі питання трудового права .....	24
<b>Б. І. Сташків</b> Правове регулювання соціального забезпечення бездомних громадян та осіб, звільнених з місць позбавлення волі .....	30
<b>В. М. Андрійв</b> Повноваження у сфері правозахисної діяльності профспілок за трудовим законодавством України .....	38
<b>В. Ф. Пузирний</b> Створення нових робочих місць: досвід європейських країн .....	46
<b>О. Є. Сонін</b> Самозахист у системі способів захисту трудових прав .....	49
<b>Л. І. Харитонова</b> Судова практика як джерело права соціального забезпечення .....	55
<b>А. Ф. Фадєєнко</b> Деякі питання застосування Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і практики Європейського суду з прав людини судами України .....	60
<b>В. С. Тарасенко</b> Поняття та форми соціального захисту дітей-інвалідів .....	71
<b>О. С. Щукін</b> Проблема обґрунтованого ризику в медичній практиці .....	76
<b>О. А. Трюхан</b> Участь працівників у розподілі прибутку як форма соціального діалогу у сфері праці .....	82

<b>І. В. Лагутіна</b>	
Становлення та розвиток законодавства у сфері захисту трудових прав працівників . . . . .	85
<b>Є. В. Краснов</b>	
Поняття та форми примусової праці . . . . .	89
<b>В. В. Андрійв</b>	
Особливості призначення соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування . . . . .	94
<b>В. М. Литвиненко</b>	
Видовий поділ соціальних послуг у законодавстві та теорії . . . . .	101
<b>В. А. Рудик</b>	
Забезпечення права людини на соціальний захист з огляду діяльності Конституційного Суду України . . . . .	106
<b>Ю. В. Черткова</b>	
Деякі шляхи посилення приватної тенденції в розвитку трудового права України . . . . .	109
<b>Б. А. Римар</b>	
Правове регулювання гнучкого режиму робочого часу . . . . .	114
<b>Т. М. Ругляк</b>	
Міжнародні акти як джерела права соціального захисту України . . . . .	120
<b>І. П. Босенко</b>	
Оцінка професійних та особистих якостей працівників . . . . .	126
<b>Д. А. Тішко</b>	
Джерела міжнародно-правового регулювання праці . . . . .	130
<b>О. М. Потопахіна</b>	
Матеріальне забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за законодавством України . . . . .	135
<b>А. М. Апанасенко</b>	
Особливості правового регулювання охорони праці на залізничному транспорті . . . . .	140
<b>В. В. Кривенко</b>	
Управлінська діяльність у судовій системі та проблеми її демократизації . . . .	145
<b>Т. С. Ківалова</b>	
Особливості правового регулювання цивільних відносин відшкодування шкоди . . . . .	154
<b>К. В. Удовенко</b>	
Організаційні та управлінські засади запровадження правового інституту муніципальних програм . . . . .	159

**Розділ 2**  
**АГРАРНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО УКРАЇНИ:**  
**ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ**

<b>І. І. Каракаш</b>	
Туристичне законодавство України: сучасний стан і перспективи розвитку . . .	169
<b>Н. С. Гавриш</b>	
Процес відтворення та законодавче закріплення принципів аграрного права України . . . . .	173
<b>О. В. Глотова</b>	
Пова редакція Лісового кодексу та поновлення лісового законодавства України . . . . .	178
<b>Є. О. Іванова</b>	
Ефективність правового регулювання використання земельних ділянок у містах під забудову . . . . .	184
<b>Т. Р. Короткий</b>	
Реалізація міжнародно-правових норм про цивільну відповідальність за забруднення із суден . . . . .	189
<b>Т. Є. Харитонова</b>	
Особливості передачі в іпотеку земельних ділянок та споруд, що на них знаходяться . . . . .	195
<b>А. І. Черемнова</b>	
Технічні норми в системі регулювання суспільних відносин у сфері охорони довкілля . . . . .	200
<b>І. Є. Чумаченко</b>	
Особливості застосування юридичної відповідальності за порушення вимог по використанню та охороні водних об'єктів . . . . .	204
<b>Л. А. Бабій</b>	
Формування та становлення протирадіаційного законодавства в Україні . . . . .	209
<b>А. Й. Годованюк</b>	
Пагальні питання охорони земель природно-заповідного фонду . . . . .	216
<b>О. Ю. Макаренко</b>	
Застосування відповідальності за порушення законодавства про використання та охорону надр . . . . .	221
<b>Н. В. Фролова</b>	
Законодавче закріплення права власності на водно-болотні угіддя . . . . .	225
<b>В. О. Юрескул</b>	
Соціально-правові аспекти управління у сфері поводження з побутовими відходами . . . . .	229
<b>С. О. Блюмина</b>	
Правові засади використання лікувально-оздоровчих ресурсів . . . . .	233
<b>С. Л. Гоштинар</b>	
Основні принципи ведення державного земельного кадастру . . . . .	236

***Н. М. Деркач***

Забезпечення дотримання вимог природоохоронного законодавства  
у Криворізькому регіоні органами прокуратури . . . . . 242

***А. В. Капустін***

Правова охорона навколишнього середовища  
в морських торговельних портах . . . . . 248

***Є. М. Рилар***

Основні принципи кооперації в Україні . . . . . 252

***Е. В. Третьяк***

Детермінація правоохоронної діяльності та правоохоронного органу  
у правовій доктрині України . . . . . 256

***Б. В. Бабін***

Проблематика ролі програм Організації Північноатлантичної угоди (НАТО)  
для сучасного міжнародного права . . . . . 264

Цілі автори . . . . . 271

*Наукове видання*

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ  
ДЕРЖАВИ І ПРАВА**

*Збірник наукових праць*

**Випуск 37**

Редактор-коректор *Н. І. Крилова*  
Технічний редактор *Т. В. Іванова*

Підписаю до друку 14.01.2008. Формат 70x100/16.  
Папір офсетний. Гарнітура «Шкільна». Друк офсетний.  
Ум. друк. арк. 22,75. Тираж 300 прим. Зам. № 16.

Видавництво і друкарня «Юридична література»  
(Свідоцтво ДК № 1374 від 28.05.2003 р.)  
65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.  
Тел. (048) 777-48-79

**Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць. Вип. 37**  
А 437 / Редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; Відп. за вип. Ю. М. Оборотов. —  
Одеса: Юридична література, 2008. — 280 с.

Збірник наукових досліджень присвячений забезпеченню соціальних і економічних прав людини й громадянина в Україні, удосконаленню правового регулювання у сфері трудових відносин, відносин по соціальному забезпеченню, відносин у сфері медицини, а також правового регулювання аграрних, земельних, природноресурсних і екологічних відносин. Автори використовують сучасні теоретичні підходи юриспруденції, чинне законодавство України, юридичну практику Євросоюзу й держав СНД.

Статті, що містяться у збірнику, є результатом дослідження вчених ОНЮА, що представляють Одеську школу права, вчених інших шкіл і напрямків, а також практикуючих юристів.

Видання розраховане на науковців, викладачів, докторантів, аспірантів, студентів юридичних навчальних закладів, а також всіх тих, кого цікавлять проблеми організації правового життя в сучасній Україні.

**ББК 67(4Укр)я43**  
**УДК 340(477)1082**