

МІЖНАРОДНИЙ НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ «ІНТЕРНАУКА».

Серія: «Юридичні науки»

INTERNATIONAL SCIENTIFIC
JOURNAL «INTERNAUKA».

Series: «Juridical sciences»

МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНЫЙ
ЖУРНАЛ «ИНТЕРНАУКА».

Серия: «Юридические науки»

№ 2 (2) / 2017



**МІЖНАРОДНИЙ НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ
«ІНТЕРНАУКА».**

Серія: «Юридичні науки»

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ
«ИНТЕРНАУКА».**

Серия: «Юридические науки»

**INTERNATIONAL SCIENTIFIC JOURNAL
«INTERNAUKA».**

Series: «Juridical sciences»

*Свідоцтво
про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ № 22442-12342Р*

№ 2 (2)

Київ 2017

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Інтернет
Вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права
(протокол № 1 від 31 січня 2017 р.)

Засновники:

1. Київський кооперативний інститут бізнесу та права.
2. Приватна установа «Науково-дослідний інститут публічного права»
3. Громадська організація «Міжнародна академія освіти і науки».
4. Товариство з обмеженою відповідальністю «Фінансова Рада України».

Видавець:

ТОВ «Спринт-Сервіс».

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів видавничої справи (Серія ДК № 4365 від 17.07.2012)

Адреса: Почайнинська, 28. літ. «Б»

У журналі опубліковані наукові статті з актуальних проблем юридичної науки.

Для наукових працівників, викладачів, студентів юридичних спеціальностей, працівників державних установ, юридичних компаній, судів, правоохоронних органів й інших зацікавлених осіб.

Матеріали публікуються мовою оригіналу в авторській редакції.

Редакція не завжди поділяє думки і погляди автора. Відповідальність за достовірність фактів, імен, географічних назв, цитат, цифр та інших відомостей несуть автори публікацій.

У відповідності із Законом України «Про авторське право і суміжні права», при використанні наукових ідей і матеріалів цієї збірки, посилання на авторів та видання є обов'язковими.

© Автори статей, 2017

© Міжнародний науковий журнал «Інтернаука».

Серія: «Юридичні науки», 2017

Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія «Юридичні науки» зареєстровано в міжнародній базі даних періодичних видань:

ISSN 2520-2308 = Internauka. Seria: Ūridičeskie nauki (Kiev)/Meždunarodnyj naučnyj žurnal "Internauka". Seria: Ūridičeskie nauki

Редакційна колегія

- Омельчук Василь Андрійович**, д.ю.н., професор — головний редактор (Київ, Україна)
Курило Володимир Іванович, д.ю.н., професор, заслужений юрист України — заступник головного редактора (Київ, Україна)
Мушенко Віктор Васильович, к.ю.н., доцент — відповідальний редактор (Київ, Україна)

Члени редакційної колегії

- Арістова Ірина Василівна**, д.ю.н., професор (Суми, Україна)
Бондаренко Ігор Іванович, д.ю.н., професор (Братислава, Словачька Республіка)
Галуцько Валентин Васильович, д.ю.н., професор, (Київ, Україна)
Гиренко Інна Володимирівна, д.ю.н., доцент (Київ, Україна)
Глушков Валерій Олександрович, д.ю.н., професор, (Київ, Україна)
Головко Олександр Миколайович, д.ю.н., професор, заслужений юрист України (Харків, Україна)
Грохольський Володимир Людвигович, д.ю.н., професор (Одеса, Україна)
Єлісеєв В'ячеслав Сергійович, доктор юридичних наук, доцент (Москва, Російська Федерація)
Калюжний Ростислав Андрійович, д.ю.н., професор (Київ, Україна)
Кіндюк Борис Володимирович, д.ю.н., д.геогр.н., професор (Тернопіль, Україна)
Клемпарський Микола Миколайович, д.ю.н., професор (Кривий Ріг, Україна)
Легенький Микола Іванович, к.п.н., доцент (Київ, Україна)
Лоредана Джані Агуїре, доктор права, професор (Італійська Республіка)
Макарова Тамара Іванівна, д.ю.н., професор (Мінськ, Республіка Білорусь)
Мельничук Ольга Федорівна, д.ю.н., доцент (Вінниця, Україна)
Овчарук Сергій Станіславович, д.ю.н. (Київ, Україна)
Остапенко Олександр Іванович, д.ю.н., професор (Львів, Україна)
Позняков Спартак Петрович, д.ю.н., доцент (Ірпінь, Україна)
Самохін Анатолій Вікторович, д.мед.н., доцент (Київ, Україна)
Світличний Олександр Петрович, д.ю.н., доцент (Київ, Україна)
Сидор Вікторія Дмитрівна, д.ю.н., професор (Чернівці, Україна)
Фунта Раїслав, к.ю.н., доцент (Сладковичово, Словачька Республіка)
Штефан Лоренцмайер, д.ю.н., професор (Аугсбург, Федеративна Республіка Німеччина)

№ 2 (2)

2017
ЛЮТИЙ

МІЖНАРОДНИЙ НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ «ІНТЕРНАУКА».
СЕРІЯ: «ЮРИДИЧНІ НАУКИ»
INTERNATIONAL SCIENTIFIC JOURNAL «INTERNAUKA».
SERIES: «JURIDICAL SCIENCES»
МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ «ИНТЕРНАУКА».
СЕРИЯ: «ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ»

ЗМІСТ

CONTENTS

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА

Макеєва Олена Миколаївна
ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ПРАВОСВІДОМОСТІ І ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ ЯК СКЛАДОВИХ
ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ7

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Омельчук Василь Андрійович
РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ 12

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО, ПОДАТКОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Братков Сергій Іванович
ВИДИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ЗАХОДІВ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ
УКРАЇНИ 18

Кравчук Мар'яна Юріївна
СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОПОДАТКУВАННЯ 22

Курило Володимир Іванович, Овчарук Сергій Станіславович
ОРГАНИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ У ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ
РЕСУРСІВ..... 29

Мельничук Ольга Федорівна
ПРАВОВІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ..... 34

Мушенко Віктор Васильович
ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПАРТНЕРСЬКИХ ВІДНОСИН
У СФЕРІ ПОДАТКОВОГО КОНТРОЛЮ 40

АГРАРНЕ ПРАВО, ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО, ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

- Піддубна Дар'я Сергіївна**
ГЕНЕЗА ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЧНОГО ВИРОБНИЦТВА В УКРАЇНІ – ПРАКТИЧНИЙ
ТА ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ 44
- Піддубний Олексій Юрійович**
МЕТОД ЕКОЛОГІЧНОГО, ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ПРАВА ТА ПРАВА ЕКОЛОГІЧНОЇ
БЕЗПЕКИ (НА ПРИКЛАДІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ БІОТЕХНОЛОГІЙ) 50
- Позняков Спартак Петрович**
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРНОЇ ПІДТРИМКИ ЕКОНОМІЧНОГО
РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ: ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ 55

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО

- Сорока Лариса Володимирівна**
ОСОБЛИВОСТІ ДОТРИМАННЯ АУДИТОРСЬКОЇ ТА БАНКІВСЬКОЇ ТАЄМНИЦЬ
У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ ТА ЇХ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ 60

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

- Заросило Володимир Олексійович**
ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ МІЖНАРОДНОГО МИРОТВОРЧОГО РУХУ ТА УЧАСТІ
ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ В МІЖНАРОДНИХ
МИРОТВОРЧИХ МІСІЯХ І МОЖЛИВІСТЬ ЙОГО РОЗВИТКУ 66

Макеева Олена Миколаївна

*Кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави та права
Навчально-наукового Юридичного інституту
Національного авіаційного університету
(м. Київ, Україна)*

Макеева Елена Николаевна

*кандидат юридических наук
доцент кафедры теории и истории государства и права
Учебно-научного Юридического института
Национального авиационного университета
(г. Киев, Украина)*

Makeieva Olena Mykolayivna

*Ph.D. in Law, Associated Professor,
Associate Professor of the Department
of Theory and History of State and Law
of Education and Research Institute of Law
of the National Aviation University,
(Kyiv, Ukraine)*

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ПРАВОСВІДОМОСТІ І ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ ЯК СКЛАДОВИХ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ

ВЗАИМОСВЯЗЬ ПРАВОСОЗНАНИЯ И ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ КАК СОСТАВНЫХ ЧАСТЕЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

THE INTERCONNECTION OF JUSTIVE AND LEGAL CULTURE AS COPONENTS OF A LEGAL SYSTEM

Анотація. У статті досліджується сутність та взаємозв'язок правосвідомості і правової культури як елементів правової системи. Автором зроблено висновок про те, що правосвідомість і правова культура органічно пов'язані між собою, зумовлюють формування нового типу праворозуміння, системи правових цінностей, норм і принципів з метою забезпечення захисту прав і свобод, законних інтересів громадян.

Ключові слова: правова система, правова свідомість, правова культура, правові цінності, правовий нігілізм.

Анотация. В статье исследуется сущность и взаимосвязь правосознания и правовой культуры как элементов правовой системы. Автором сделан вывод о том, что правосознание и правовая культура органично связаны между собой, обуславливают формирование нового типа правопонимания и системы правовых ценностей, норм и принципов с целью обеспечения защиты прав и свобод, законных интересов граждан.

Ключевые слова: правовая система, правовое сознание, правовая культура, правосознание, правовой нигилизм.

Summary. The article examines the nature and relationship of legal awareness and legal culture as elements of the legal system. The author concluded that legal awareness and legal culture are organically connected, causing a new type of thinking, the legal system of values, norms and principles to ensure the realization and protection of rights and freedoms and lawful interests of citizens.

Keywords: legal system, legal awareness, legal culture, legal values, legal nihilism.

У сучасних умовах трансформації суспільних відносин виникає необхідність наукового дослідження правової системи України. Відтак, актуального значення набуває аналіз ролі правосвідомості та правової культури в структурі правової системи. Велими актуальними є дослідження взаємозв'язку категорій «правова культура» і «правова свідомість», їх сутності та соціального значення в умовах розвитку правової системи. Суттєвими чинниками формування означених категорій є загальнолюдські цінності, адже вони впливають на інтереси й цілі особи та суспільства.

Питання становлення правової системи, правосвідомості та правової культури досліджували українські вчені — В. Бабкін, О. Зайчук, М. Козюбра, Н. Оніщенко, П. Рабінович, В. Селіванов, О. Скакун, Ю. Шемшученко та ін. Проблеми розвитку правової системи, її сутності, структури, функцій вивчали у своїх працях російські вчені — С. Алексєєв, Д. Керімов, О. Лукашова, О. Малько, М. Марченко, М. Матузов, Л. Тіунова, Ю. Тихомиров, Л. Явич та ін, а також зарубіжні науковці — Р. Давид, Ж. Карбоньє, Л. Фрідмен та ін.

Мета даної статті — визначити взаємозв'язок правової культури та правосвідомості у структурі правової системи.

Отже, Н. Оніщенко зазначає, що правова система України має базуватися не на традиційних засадах юридичного позитивізму, який тлумачить право винятково як продукт вольових дій та рішень вищих суб'єктів державної влади, а на праворозумінні як мірі свободи рівних суб'єктів, на принципі верховенства права, його взаємообумовленості з принципом верховенства закону, розгляд їх не як взаємовиключних, а як взаємодоповнюючих категорій [1, с. 260].

Як відомо, величезне значення для розвитку правової свідомості та правової культури в Європі відіграли Дигести Юстиніана, рукописи яких були знайдені у XI ст. Хоча римське право в Італії, Іспанії і Франції фактично ніколи не припиняло діяти як чинне право, проте використовувалося воно фрагментарно, а тому до того не мало суттєвого значення ані для рецепції, ані для розвитку правової науки і культури. Оригінальні тексти Дигестів дозволили європейським юристам отримати можливість максимально повно ознайомитися з поняттями та інститутами римського права, які на той час були значною мірою втрачені або викривлені у чинних правових документах.

Формування специфічного типу правової свідомості, який протягом століть незалежно від зміни соціально-історичних умов сприймався і відтворювався юристами як «дух римського права», відродження римського права в формі «теоретичної догми» європейського права вплинуло на розвиток правової культури і правової системи не лише Італії, але й всіх країн

континентальної Європи, створюючи передумови для формування романо-германської правової сім'ї [2, с. 15–16].

У юридичній літературі існують різні підходи до визначення поняття правової свідомості, а її дослідження вимагає звернення до праць із загальної теорії права, у яких зроблено аналіз її сутності та ролі у регулюванні суспільних відносин. Правосвідомість — це різновид суспільної свідомості, який відображає в правових чуттєво-раціональних формах існуючу правову дійсність, правові явища, що існували в минулому і бажані правові явища, здійснює нормативно-регулюючу дію на соціальну діяльність людей. Великий внесок у дослідження правосвідомості здійснив О. Ільїн, який визначав, що правосвідомість — це сукупність переконань щодо права, держави, всієї організації суспільного життя, це головне джерело природного права, а також універсальний зв'язок між правом і мораллю, між природним і позитивним правом. Духовно здорова й правильна правосвідомість — ось те, головне, чого потребує держава і право для свого процвітання [3, с. 22–23, 32–40].

Правосвідомість — це сукупність знань, ідей, поглядів, уявлень, почуттів, оцінок, і установок, що виражають ставлення людей і соціальних спільнот до чинного, минулого і бажаного права [4, с. 510].

До того ж, на думку І. Жиголкіна, правосвідомість є одним із важливих факторів розвитку праворозуміння. Право, яке складається об'єктивно у відповідності до існуючих, іноді доволі суперечливих уявлень, підходами суспільства до регулювання тих чи інших суспільних відносин, не може бути досконалим [5, с. 107].

Як правило, правову культуру розглядають у двох аспектах: у широкому значенні — як сукупність усіх правових явищ, які створило людство протягом свого існування. У вузькому значенні правова культура — це рівень засвоєння й усвідомлення суб'єктами суспільних відносин знань про право. Правову культуру розглядають також як систему, а як підсистеми виділяють певні ступені правового розвитку таких компонентів системи правового життя суспільства, як: правові тексти (акти-документи й тексти, що мають юридичний зміст); правова діяльність (теоретична та практична); правова свідомість (включаючи когнітивний, емоційний і настановний його компоненти); суб'єкти — носії правової культури (суспільство, класи, нації, народності, колективи, окремі індивіди).

Ю. Шемшученко стверджує, що правова культура — це система духовних і матеріальних цінностей у сфері функціонування права, складова загальної культури, охоплює всю сукупність найважливіших ціннісних компонентів правової реальності в її розвит-

ку (право, правосвідомість, правовідносини, правопорядок, нормотворча, правозастосовча та інша правова діяльність). Є однією з категорій загальнолюдських цінностей, невід'ємним компонентом правової держави [6, с. 37].

Правова культура, вважає О. Радько, це — частина загальної культури суспільства, правовий стан суспільства, правові цінності, створені людьми за всю історію розвитку права, якості юридичних форм, норм та інститутів е їх реальному функціонуванні. Показниками правової культури суспільства є: рівень правосвідомості; стан законодавства; стан законності та правопорядку; стан юридичної практики [7, с. 101].

Заслужують на вивчення питання, пов'язані з відмінностями правової культури та правової свідомості (остання містить сукупність ідей, поглядів, теорій, орієнтацій щодо відношення суспільства та індивіда до права), а правова культура являє собою позитивний тип ставлення до правових явищ, який знаходить вираз у діяльності індивіда, юридичних установ тощо. Отже, правова культура категорія більш широка, ніж правосвідомість.

Вищим рівнем прояву правової культури є правова активність індивіда, що знаходить вираз не тільки в законотворчій поведінці, але і в здатності реалізації права, а також в сфері правового регулювання. Структура правової культури являє собою взаємодію різних компонентів позитивної правової поведінки (діяльності), їх можна умовно згрупувати в три блоки: пізнавальний (гносеологічний); ціннісно-орієнтаційний; діяльнісний (поведінковий). Правова культура виконує в суспільстві ряд функцій: пізнавальну, регулятивну, правової соціалізації, оцінювальну, прогностичну.

Важливими є вивчення типів правової свідомості. Зміст правових установок і ціннісних орієнтацій, що домінують в суспільстві, дозволяє виділити два типи відношення до права, отже, два типи правосвідомості: юридичний світогляд та правовий нігілізм. Вони є полярними варіантами правових ціннісних установок: таких, що визначають цінність права, або тих, що відкидають та заперечують необхідність в ньому, між якими може існувати, і існує, ряд інших правових орієнтацій. Наприклад, правовий інфантилізм — тип правової свідомості, що характеризується не сформованістю правових установок, недостатнім рівнем правових знань при завищеній самооцінці власної правосвідомості. Надмірна абсолютизація перетворюючої ролі права, відірваність від реальних економічних, політичних, організаційних умов, здатні сприяти виникненню правового ідеалізму та правового романтизму (перебільшені надії на дію права, його роль та значення).

Особливою формою деформації правової свідомості є правовий нігілізм — це різновид соціального нігілізму як родового поняття. Сутність його — в загальному негативному ставленні до права, законів, нормативного порядку. З точки зору витоків, причин — в юридичному невігластві, невихованості основної маси населення. Такі антиправові настанови і стереотипи є небезпечним елементом, властивістю суспільної свідомості і національної психології, відмінною особливістю правової культури, традицій, способу життя. Одним з відправних моментів тут виступає зневажливе, скептичне сприйняття права, оцінка його не як базової, фундаментальної ідеї, а як другорядного явища в загальній шкалі людських цінностей, що, в свою чергу, характеризує міру цивілізованості суспільства, стан його духу, світогляду, соціальних почуттів, звичок. Стійка недовіра у високе призначення, потенціал, універсальність, можливості і навіть необхідність права — такий морально-психологічний генезис даного феномену. Крім того, ставлення до права може бути байдужим, індиферентним, що також свідчить про нерозвиненість правової свідомості людей. Справляє свій вплив відсутність необхідного правового досвіду, навичок, грамотності, системи правової освіти населення.

Як відомо, елементом правової культури особи є правова свідомість, яка виражається у ставленні особи до права, її правових ціннісних орієнтаціях та переконаннях. Елементом структури правосвідомості є правова ідеологія як сукупність правових поглядів, що засновані на правових наукових знаннях та соціальному досвіді, і обумовлюються свідомим ставленням до права. Рівень правової культури визначається рівнем правосвідомості, ступенем її розвиненості й досконалості. Цікавою, на наш погляд, є характеристика правової культури як ідеологічної складової правової системи американського дослідника Л. Фрідмена, який відносить до змісту правової системи такі елементи: структуру, сутність і культуру права. Структура права — це кістяк, внутрішня частина правової системи; сутність — чинна норма права, що характеризується поведінкою людей всередині правової системи; правова культура — це ставлення людей до права і правової системи, їх цінності, ідеї, надії, сподівання [8, с. 4].

Отже, правова культура і правова свідомість є важливими компонентами ідеологічної підсистеми для функціонування всієї правової системи, що визначають ідеологічне підґрунтя правового життя сучасної України. Правова культура пов'язана з правосвідомістю, що обумовлює їх функціонування в суспільстві взаємовпливом і взаємозалежністю. Функціонування правової культури суспільства детерміноване його правосвідомістю, правова культура охоплює правосвідомість у поєднанні з формами її прояву.

На думку І. Осики, у особи можуть бути цінності, поведінкові установки і правосвідомість, абсолютно не співпадаючі з загальноприйнятим. Бувають соціальні групи, в яких формується зовсім інше ставлення до законів і їх сприйняття, але в цілому суспільство маргіналізує такі особистості та соціальні групи. Однак бувають приклади, коли правова культура суспільства просто не доросла до законів, запозичених з кращих правозастосовних практик інших країн [9, с. 122].

Правосвідомість за допомогою виховання, освіти, через чітко встановлених законів і норм впливає на правову культуру. Зв'язок «правосвідомість і правова культура» органічний і нерозривний. Вони впливають один на одного, і обумовлені один одним. Можна сказати, що перше поняття більш впорядковане, адже в ньому відбивається як чинне право, так і його історія, кращі його досягнення, а також позитивні приклади інших держав. Це систематизовані ідеї і уявлення про законність — дійсною чи бажаною. Правова культура ширше правосвідомості, і несе в собі велику емоційну і поведінкову складову. І правосвідомість, і правова культура поділяються на індивідуальну, соціально-групову і суспільну. Можна погодитися з А. Ткачук, що обидві категорії мають подібні види (існує правосвідомість і правова культура суспільства, особистості, групи). Певні структурні компоненти є спільними для обох понять: як правосвідомість, так і правова культура являють собою не лише відношення до права, знання правових приписів, а й поведінковий (вольовий) компонент, тобто реалізацію права у повсякденному житті [10, с. 39].

Отже, проблема правової свідомості і правової культури ще тривалий час буде актуальною, а необхідність її дослідження безпосередньо впливає із конституційного проголошення людини як найвищої соціальної цінності. Наразі перед українською державою та суспільством у цілому постала об'єктивна і одночасно нагальна потреба широкого розповсюдження (в тому числі й засобами юридичної освіти та правового виховання) новітньої правової ідеології, в основі якої лежать ідеї поваги до права, верховенства права, знання і адекватне розуміння ролі права в регулюванні суспільних відносин.

Якщо правосвідомість особи охоплює тільки духовне життя суспільства, є тільки частиною суспільної свідомості, то правова культура включає в себе як

духовні характеристики, так і матеріальні складові права (юридичні установи, їх організацію, відносини). Європейський досвід ставлення до людини як найвищої цінності, пріоритет загальнолюдських цінностей є важливим для реалізації в Україні, що має реалізуватися через трансформацію правосвідомості та правової культури в українському суспільстві, через розуміння того, що мають бути забезпечені такі цінності: відповідальність особи та держави, визнання людини, її прав і свобод найважливішою цінністю, ефективна система соціального захисту. Правова культура, вважає А. Овчіннікова, повинна й може розглядатися тільки в нерозривному зв'язку з розумінням феномена людини, її проблем, бажань, намагань, уявлень про себе та навколишній світ. Але такий антропологічний вимір правової культури повинен спиратися на ті характеристики людини, що притаманні їй в сучасному світі, а не на теоретичні схеми ідеальної моделі гіпотетично існуючої людини [11, с. 12].

Сьогодні, на нашу думку, потрібна системна діяльність держави та громадянського суспільства зі створення й формування ціннісної системи суспільства, забезпечивши діалог та примирення у суспільстві громадян, які належать до різних ціннісних сегментів, адже цінності не тільки опосередковано визначають структуру суспільства, але й формують систему узгодженості всередині нього. При цьому важливим є те, щоб право сприймалося не як абстрактна цінність, а й позитивно оцінювалося громадянами.

Таким чином, у сучасних умовах реформування національної правової системи необхідне розуміння та засвоєння правових цінностей громадянами та запобігання проявам правового нігілізму. Державні інституції, громада, особа має внести свій доробок у формування правових цінностей, адже їх утвердження відбувається на рівні взаємодії «індивід — соціум — держава». Правова свідомість і правова культура тісно пов'язані з усіма елементами правової системи, що впливають на право, правовідносини, законність і правопорядок, правотворчу, правозастосовну та інші види правової діяльності; є важливими чинниками демократизації суспільства. В умовах трансформації правової системи України необхідним є удосконалення та підвищення рівня правосвідомості і правової культури суспільства, вироблення нової системи правових цінностей, норм і принципів з метою захисту прав і свобод, законних інтересів громадян.

Література

1. Оніщенко Н. Лекція професора Н. Оніщенко «Правова система як об'єкт пізнання загальнотеоретичної юриспруденції» / Н. Оніщенко // Право України. — 2012. — № 1–2. — С. 258–272.
2. Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства: монографія / [ред. Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк]. — Харків: Право, 2007. — 248 с.
3. Ильин И. А. О сущности правосознания / И. А. Ильин. — М.: Рагорть, 1993. — 235 с.
4. Крестовська Н. М. Матвеева Л. Г. Теорія держави і права. Підручник. Практикум. Тести: підручник / Н. М. Крестовська, Л. Г. Матвеева. — К.: Юрінком Інтер, 2015. — 584 с.
5. Жигалкін І. Роль і значення правосвідомості в структурі трудових правовідносин / І. Жигалкін // NATIONAL LAW JOURNAL: THEORY AND PRACTICE L.L.C. — 2015. — № 1. — С. 104–107.
6. Шемшученко Ю. С. Правова культура / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія: в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. — К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. — Т. 5: П–С. — 2003. — 564 с.
7. Радько Т. Н. Теория государства и права в схемах и определениях / Радько Т. Н. — М.: Проспект, 2011. — 135 с
8. Lawrence M. Frirdman American Law / M. Lawrence — New York, 1989. — 416 p.
9. Демічева В. В. Правова культура та правосвідомість: взаємозв'язок та взаємовплив / В. В. Демічева // Держава і право. Юрид. і політ. науки: зб. наук. пр. — К., 2005. — Вип. 28. — С. 119–125.
10. Ткачук А. С. Особливості і взаємодія правосвідомості і правової культури / А. С. Ткачук // Правова держава. — 2012. — № 5. — С. 35–41.
11. Овчиннікова А. П. Феноменологія правової культури: філософсько-правове дослідження: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.12 «Філософія права» / А. П. Овчиннікова — Одеса, 2016. — 20 с.

Омельчук Василь Андрійович

*доктор юридичних наук, професор
академік Академії наук вищої освіти України
завідувач кафедри права*

*Київського кооперативного інституту бізнесу і права
(м. Київ, Україна)*

Омельчук Василь Андреевич

*доктор юридических наук, профессор
академик Академии наук высшего образования Украины
заведующий кафедрой права*

*Киевского кооперативного института бизнеса и права
(г. Киев, Украина)*

Omelchuk Vasyl

*Doctor of Law Sciences, Professor
Academician of the Academy of Higher Education of Ukraine
Head of Law Department
of the Kyiv Cooperative Institute of Business and Law
(Kyiv, Ukraine)*

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ: ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

THE REALIZATION OF HUMAN RIGHTS IN MODERN UKRAINE: SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

Анотація. Досліджено проблеми реалізації прав і свобод людини у сферах: їх законодавчого і нормативно-правового регулювання, кримінально-правового гарантування та впливу на цей процес глобалістичних тенденцій.

Ключові слова: людина, права і свободи, реалізація, злочинність, глобалізація.

Аннотация: Исследовано проблемы реализации прав и свобод человека в сфере: их законодательного и нормативно-правового регулирования, уголовно-правового гарантирования та воздействия на этот процесс глобалистических тенденций.

Ключевые слова: человек, права и свободы, реализация, преступность, глобализация.

Summary. This article is devoted to the study problems of the realization human rights in the areas of: their legislative and legal regulation, criminal and legal guarantees and the impact to this process of globalization trends.

Key words: man rights and freedoms, implementation, crime, globalization.

Права і свободи людини для української держави та суспільства були і є визначальним чинником демократичного розвитку та показником європейської орієнтації. У цій статті у якості досліджуваного питання розглянемо окремі проблеми їх реалізації у нинішній період розвитку України в спектрі передусім правового регулювання та деяких знакових теоретико-правових аспектів, що впливають на цю сферу.

Чи не однією із найбільш показових, новаторських і актуальних, на думку автора, сфер реалізації передбачених ст. 3 Основного Закону України основоположних засад, щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини в умовах сьогоденних вітчизняних реалій є затвердження Президентом України низки стратегій та інших важливих документів, які цілком обґрунтовано і на фаховому рівні конкретизують спо-

соби виконання цього конституційно визначеного головного обов'язку держави.

Акцентуємо увагу передусім на Національній стратегії у сфері прав людини [1]. Затвердження Президентом України цієї стратегії зумовлене далеко не тільки рекомендаціями органів ООН, Ради Європи, ОБСЕ, інших міжнародних організацій у контексті імплементації Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом, але й сучасними викликами як для держави і громадянського суспільства, так і українських громадян в умовах військових на сході країни. Тому проблема гарантування людині її прав і свобод в сучасних умовах українського суспільства і держави актуалізувалась як за формою так і змістом.

Крім цього звернемо увагу також на Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [2] та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [3]. Потреба у прийнятті цих важливих документів, на думку автора, зумовлена також і необхідністю більш ефективної конкретизованої реалізації прав і свобод людини, оскільки визнати, що законодавчо-правовий механізм реалізації цього загально-державного обов'язку досконалий, передусім в умовах сучасних викликів, було б перебільшенням.

Особливо ця актуальність проявляється в умовах зони бойових дій на сході країни, в яких нині перебувають українські громадяни різних категорій, як військовослужбовці так цивільне населення. Тому увага до цих проблем як в Національній стратегії у сфері прав людини так і інших вище зазначених документах беззаперечно є доречною. Українське суспільство дійсно потребує оперативної обізнаності щодо цих актуальних питань та вчасності такої інформації від компетентних органів виконавчої влади. Певне з огляду на цю обставину, в Указі Президента України, яким затверджена Стратегія у сфері прав людини, як і в аналогічних указах про затвердження інших зазначених стратегій передбачена необхідність інформування про стан виконання плану дій щодо реалізації положень стратегій.

Більше того, за текстом Указу саме Кабінет Міністрів зобов'язаний розробити із залученням представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, провідних вітчизняних учених і міжнародних експертів та затвердити у тримісячний строк план дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року та забезпечувати щороку підготовку і оприлюднення до 1 листопада звіту про виконання цього плану за поточний рік, а також проведення до 10 грудня публічного обговорення звіту про його виконання за поточний рік за участю пред-

ставників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій та доопрацювання плану, з урахуванням результатів такого обговорення. Слід зазначити, що ґрунтовний План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року дійсно успішно розроблений та затверджений розпорядженням Кабміну від 23.11.2015 року за № 1393р [4]. А щодо передбачених Указом Президента заходів по звіту та його публічному обговоренню, то інформація про це поки що відсутня. Певним чином громадськість може задовольнятися звітом за результатами моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини за I квартал 2016 року від 14.06.2016, який проведений українською Нельсінською спілкою з прав людини [5], або ж навіть щорічними чи спеціальними доповідями Уповноваженого про стан додержання та захисту прав і свобод людини [6]. Однак, зрозуміло, що їх зміст і спрямованість дещо інша і відобразити результати реалізації плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини не можуть.

Розглядаючи проблеми реалізації прав і свобод людини звернемо увагу на інший ракурс цього процесу, а саме на тому, що Закон України «Про основи національної безпеки України», визначаючи об'єкти національної безпеки, цілком обґрунтовано ставить в один ряд з людиною і громадянином — їхніми правами і свободами також і суспільство з його й духовними, морально-етичними, культурними, історичними, інтелектуальними та матеріальними цінностями, інформаційним і навколишнім природним середовищем і природними ресурсами та державу — її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність.

Тобто ціннісні орієнтири цих законодавчо визначених об'єктів національної безпеки і їх елементів на стратегічному безпековому національному рівні, урівноважені. Подальший розвиток ця теза знайшла в прийнятій в 2016 році Стратегії національної безпеки України. Її нова редакція також містить ціннісні орієнтири щодо людини та її прав і свобод поряд із незалежністю, територіальною цілісністю і суверенітетом, гідністю, демократією, верховенством права, забезпеченням добробуту, миру та безпеки.

Тому, на думку автора, було б логічним, можливо навіть у новій редакції Основному Закону, з огляду проведення в Україні конституційної реформи, при акцентуванні значимості людини, її прав і свобод, аналогічно констатувати значимість суспільства, з його цінностями, та, відповідно, держави — її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності, і недоторканності. Таке законодавче закріплення

балансу інтересів людини, суспільства та держави сприятиме успішно та ефективно, на належному рівні забезпечувати права і свободи людини з боку держави і суспільства, як суб'єктів цього процесу. Адже саме своя держава і має бути основним суб'єктом забезпечення прав людини.

Європейський досвід дає підстави розглянути цей процес з урахуванням, як конституційного підґрунтя в деяких європейських державах, так і певних наукових тенденцій. У польській конституції з цього питання йдеться тільки про гарантування громадянських прав, повагу свободи і справедливості та забезпечення свободи і права людини, а також безпеки громадян [7, т. 2, с. 686–687]. У Конституції Іспанії проголошено прагнення (намагання) забезпечити здійснення прав людини. А вищими цінностями правопорядку Іспанії як правової, демократичної, соціальної держави проголошуються справедливість, рівність, політичний плюралізм [7, т. 2, с. 50]. У основному законі Німеччини зазначається, що гідність людини недоторканна. Поважати і захищати її – обов'язок будь-якої державної влади [7, т. 1, с. 580]. А в Конституції Франції проголошується прихильність, відданість правам людини [7, т. 3, с. 411].

Людина як вища цінність (не найвища соціальна як у нас) конституційно проголошена за різними визначеннями в конституціях РФ, Білорусії та Молдови. Це має навести науковців, передусім спеціалістів з конституційного права, на певні міркування при вирішенні проблем конституційної реформи в Україні.

Для європейського наукового загалу характерні як однозначно позитивне сприйняття прав людини у характерному їх різноманітті, так і досить критичне ставлення до ідеології прав людини, чи навіть віддання переваги східній філософії, де інтереси людини підпорядковуються інтересам колективу, спільноти та навіть введення як альтернативного правам людини права народів.

Важливою складовою забезпечення і реалізації державою прав і свобод людини є їх гарантування державою кримінально-правовими засобами. При цьому важливо констатувати, що протидія злочинності фактично є монопольною функцією сучасної держави, яка володіє виключним правом на застосування сили до порушників і їх покарання шляхом обмеження волі. На відміну від суспільства і людини, чи навіть силових структур інших держав, які не можуть здійснювати проникнення на суверенну територію другої держави. Показово, що факти, які стали відомими широкому загалу, про реально безперешкодне проведення правоохоронними органами інших держав на території України заходів по затриманню і вивезенню за межі України окремих осіб, нажалі мали місце. Такі

прояви, навіть в інтересах охорони прав і свобод громадян своєї держави чи інших держав, сприймається як свідчення слабкості державних силових структур і власне самої держави, і тим самим, її неспроможності належно виконувати свої прямі функції.

Прояви слабкості державних інституцій неминуче призводять до «перетікання» певних державних функціональних можливостей до суспільних інститутів, як офіційно існуючих так в стихійно, спонтанно створюваних. Як приклад, створення добровольчих батальйонів по захисту державності на сході України, чи зростаючі останнім часом спроби визволення українських заручників з підкресленим ігноруванням державних органів, які функціонально займаються цими проблемами. Значно менш масштабна і не настільки показова як «добробати» чи звільнення заручників, але також «реалізуючи» функцію власне державного правоохоронного органу, неофіційна, напівлегальна громадська структура, що самостійно взяла на себе роль виявлення водіїв, які перебувають за кермом у неадекватному стані під впливом алкоголю чи наркотиків. Такі та інші приклади вже далеко не одинокі.

І статистична інформація про стрімке підняття рівня злочинності, що за оцінками науковців-фахівців вже загрожує не тільки громадському порядку, а й національній безпеці, тільки підтверджує зазначені тенденції [8, 9].

Аналізуючи причини такого стану в Україні останнім часом злочинності, в контексті питань реалізації прав і свобод людини важко не погодитись з тими науковцями, які звертають увагу на соціально-економічні проблеми сьогодення в нашій державі і необхідність подальшого посилення протидії злочинності шляхом застосування і посилення традиційних кримінально-правових механізмів. Це стосується передусім як сфери можливостей спеціальних, оперативно-технічних сил та засобів на стадії попередньої, оперативно-розшукової, контррозвідувальної і інших видів спеціальної діяльності, так і в ході кримінально-процесуальної діяльності, насамперед досудового розслідування. У цьому зв'язку мають рацію ті науковці, які характеризуючи вітчизняне чинне кримінальне процесуальне законодавство, оцінюють його як таке, що прийнятне для сталого, демократично розвиненого суспільства і правової держави, а в нинішніх реаліях потребує корегування [10].

Але разом з тим важливо мати в арсеналі і комплексно застосовувати й інші попереджувальні, профілактичні методи протидії злочинності, в яких не тільки і держава виконує цю соціальну функцію, а й суспільство.

Відомий і авторитетний сучасний західноєвропейський кримінолог Нільс Крісті у своїх працях «Запо-

діяння болі» [11], «Щільність суспільства» [12], аналізуючи діючу нинішню кримінальну політику Заходу і особливо США, доходить висновку, що вона ґрунтується на основі завдання людині болі, яка завдала їй іншим. Зменшення ефективності таких методів впливу і головне не викорінення передумов злочинності в сучасному світі стає все більш очевидною. І дійсно, сучасна пенітенціарна система, справедливо караючи злочинця за вчинене зло, далеко не завжди одночасно успішно виправляє його. Особистий психологічний та інший потенціали Нельсона Манделі М. Ходорковського, властивий далеко не кожній особі, яка відбула кримінальне покарання в сучасних місцях позбавлення волі незалежно від держави свого перебування. Така особа має значно більшу перспективу стати ізгоєм суспільства і знову нести загрозу іншій людині, громадському порядку, а також і суспільству і державі. Для вирішення цих проблем в інтересах людини, її прав і свобод, дійсно доцільна докорінна зміна стратегії протидії злочинності з боку як держави так і суспільства.

Адже сучасний стан українського суспільства і держави, нажаль ще не досяг належного, високого рівня самоорганізації і достатнього розвитку демократичних інститутів. Нажаль стан нашого нинішнього українського суспільства наводить науковців на думку про його аналогію з Україною початку 18–20-тих років попереднього ХХ століття.

Нажаль ознаки ослаблення рівня протидії злочинності України та інших негативних тенденцій є очевидними. Причинами цих тенденцій, що дають підстави стверджувати про ослаблення державних правоохоронних органів та окремих її інститутів, науковцями наводяться як об'єктивні так і суб'єктивні і навіть конспірологічні. В таких умовах збереження української держави все більше стає нагальною і очевидною проблемою, що потребує уваги і вирішення. Тому важливо підкреслити тезу, яка наводиться автором у публікаціях неодноразово, а саме — необхідність дотримання належного балансу інтересів всіх об'єктів національної безпеки — людини, суспільства і держави, як при забезпеченні прав і свобод людини так і відповідних інтересів держави і суспільства. Саме держава, її суверенітет, територіальна цілісність, недоторканність кордонів і власне сама наявність для людини своєї держави, створює і надає їй (людині) і своїм громадянам передусім певний рівень гарантованості прав і свобод.

При цьому концептуально важливо наголосити, що йдеться не про обмеження (законодавчо визначе-

не) можливостей механізму реалізації прав і свобод людини і громадянина в Україні, і більше того не їх порушення, як протиправне діяння. Необхідне урівноваження потенціальних можливостей з однієї сторони механізму реалізації державою своїх функцій в сфері забезпечення національної безпеки і в тому числі й громадського порядку, шляхом протидії злочинності і, відповідно, з другої сторони механізму реалізації, забезпечення, дотримання прав і свобод людини.

При цьому засадничою обставиною існування і розвитку в нинішніх умовах української державності є активізація глобалістичних тенденцій, яка якраз і породжує підвищення уваги до проблем забезпечення прав і свобод людини, значимість яких практично за таких умов завжди домінує над необхідністю вирішення внутрішньо-державних проблем, тобто в числі інших і функцією протидії злочинності. Тому напрям забезпечення правопорядку і громадської безпеки з часом може стати прерогативою міждержавних, чи навіть наддержавних інституцій, як наприклад сучасний Інтерпол.

Щоправда, ознаки послаблення держави та її впливу, як відмічають західні науковці, притаманні й сучасним розвиненим, сильним державам. Так, М. Кревелд у своїй ґрунтовній праці «Розцвіт у занепад держави» [13], С. Хантінгтон у відомій книзі «Зіткнення цивілізацій» [14], аналізуючи цю тенденцію під різними кутами зору, звертають увагу на зростання впливу глобалізаційних процесів в світі, які і призводять до нівелювання ролі держави.

Таким чином, глобалізація, як процес притаманний передусім західній цивілізації, який розвивається за ринковими правилами, а не законами держави, і характеризується відкритістю соціально-економічних, у тому числі й інвестиційних зв'язків, прогресуючому зростанню наукових та інформаційних технологій, сприяє розвитку міжкультурної інтеграції, міграції населення, але, разом з тим, як загальнопланетарне явище розвивається спонтанно, навіть хаотично, призводячи до цивілізаційної поляризації і навіть міжнародних конфліктів [15], і що, чи не головне для України, безжалісно карає неефективні, слабкі держави.

Отже, значимість реалізації українською державою прав і свобод людини і громадянина в сучасних умовах розбудови своєї державності має зростати. Але увага до вирішення цих проблем потребує активізації ролі і значимості суспільства і самої людини, як основного суб'єкту забезпечення прав і свобод людини.

Література

1. Указ Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015 Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини // Електронний ресурс. [Режим доступу]: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>
2. Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 Про затвердження Національної стратегії Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки // Електронний ресурс. [Режим доступу]: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>
3. Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 Про затвердження Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» // Електронний ресурс. [Режим доступу]: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
4. Розпорядження Кабміну від 23.11. 2015 року за № 1393р Про затвердження Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року // Електронний ресурс. [Режим доступу]: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248740679>
5. Звіт за результатами моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини за I квартал 2016 року від 14.06.2016 української Гельсінської спілки з прав людини // Електронний ресурс. [Режим доступу]: <http://helsinki.org.ua/>
6. Щорічні та спеціальні доповіді Уповноваженого про стан додержання та захисту прав і свобод людини // Електронний ресурс. [Режим доступу]: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/>
7. Конституции государств Европы / В 3-х т.; Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М.: Норма, 2001. — Т. 1. — 824 с.; Т. 2. — 840 с.; Т. 3. — 792 с.
8. Бандурка О.М. Фактори впливу на стан злочинності в Україні. Протидія злочинності: теорія та практика: Матеріали VII Всеукраїнської науково-практичної конференції (19 жовтня 2016 року). — К.: Національна академія прокуратури України, 2016. — С 25–28.
9. Ярмиш О. Н. Сучасна українська кримінологія як наук особливого періоду. / Протидія злочинності: теорія та практика: Матеріали VII Всеукраїнської науково-практичної конференції (19 жовтня 2016 року). — К.: Національна академія прокуратури України, 2016. — С. 51–53.
10. Маляренко В. Т. Відповідальність держави перед своїми громадянами на невідконтрольних територіях: сучасні виклики та шляхи вирішення. / Особливості процесуального доказування у кримінальних провадженнях про злочини, вчинені на тимчасово окупованих територіях: матеріали круглого столу (26 липня 2016 року). — К.: Національна академія прокуратури України, 2016. — С. 73–77.
11. Кристи Н. Причиняя боль. Роль наказания в уголовной политике/Пер с англ.. СПб.: Алетейя, 2011. — 164 с.
12. Кристи Н. Плотность общества /Пер с норвеж.. СПб.: Алетейя, 2014. — 152 с.
13. Кревельд М. В. Расцвет и упадок государства / Пер. с англ.; Под. ред. Ю. Кузнецова и А. Макеева. — М.: ИРИСЭН, 2006. — 544 с.
14. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / Пер. с англ. Т. Велимеева, Ю. Новикова. — М.: АСТ, 2003. — 571 с.
15. Військові експерти назвали терміни чергової світової війни // Електронний ресурс. [Режим доступу]: <http://znaj.ua/news/world/86868/vijskovi-eksperti-nazvali-termini-chergovoyi-svitovoyi-vijni.html>

References

1. Decree of the President of Ukraine on August 25, 2015 № 501/2015 On approval of the National Strategy on human rights // Electronic resource. [Access mode]: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>
2. Decree of the President of Ukraine on February 26, 2016 № 68/2016 On approval of the National Strategy on promoting civil society in Ukraine for 2016–2020 // Electronic resource. [Access mode]: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>
3. Decree of the President of Ukraine on January 12, 2015 № 5/2015 On approval of the Strategy for Sustainable Development «Ukraine – 2020 // Electronic resource. [Access mode]: <http://zakon4.rada.gov.ua/law/show/5/2015>
4. Resolution of the Cabinet of 23.11.2015 number 1393r On approval of the Action Plan to implement the National Strategy on human rights for the period until 2020 // Electronic resource. [Access mode]: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248740679>
5. Report on monitoring the implementation of the National Strategy on human rights for the first quarter 2016 on 14.6.2016. Ukrainian Helsinki Union of Human Rights // Electronic resource. [Access mode]: <http://helsinki.org.ua/>
6. Annual and Special Report of the Commissioner of the observance and protection of human rights and freedoms // Electronic resource. Access mode: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/>
7. The Constitution of European states / V 3 t .; Ed. by Okounkov L. — М .: Norma, 2001. — Т. 1. — 824 p .; Т. 2. — 840 p .; Т. 3. — 792 p.
8. Bandurka A. Pressure on the crime condition in Ukraine. Combating crime: Theory and Practice: Proceedings of VII All-Ukrainian scientific conference (19 October 2016). — К .: National Academy of Prosecution of Ukraine, 2016. — P. 25–28.

9. Yarmysh A. Modern Ukrainian criminology as a science of special period / Combating Crime: Theory and Practice: Proceedings of VII All-Ukrainian scientific conference (19 October 2016). — К.: National Academy of Prosecution of Ukraine, 2016. — P. 51–53.

10. Malyarenko V. The responsibility of the state towards its citizens in areas outside the control: Challenges and Solutions / Features procedural proof in criminal proceedings related to crimes committed in the temporarily occupied territories: roundtable (26 July 2016). — К.: National Academy of Prosecution of Ukraine, 2016. — P. 73–77.

11. Kristi N. Causing the pain. The role of punishment in criminal policy / Translation from English. St. Petersburg.: Aletheia, 2011. — 164 p.

12. Kristi N. Density of society / Translation from Norwegian. St. Petersburg.: Aletheia, 2014. — 152 p.

13. Creveld M. The rise and the falling of the state / Translation from English Ed. by Kuznetsov Y., Makeeva A. — М.: YRY-SEN, 2006. — 544 p.

14. Huntington S. Collision of civilizations / Translation from English Velymееva T., Novikov Y. — М.: AST, 2003. — 571 p.

15. Military experts called the timing of another world war // Electronic resource. [Access mode]: <http://znaj.ua/news/world/86868/vijskovi-eksperti-nazvali-termini-chergovoyi-svitovoyi-vijni.html>

Братков Сергій Іванович
кандидат юридичних наук
доцент кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ
(м. Київ, Україна)

Братков Сергій Іванович
кандидат юридических наук
доцент кафедры административной деятельности
Национальной академии внутренних дел
(г. Киев, Украина)

Bratkov Sergij
Ph.D. in Law
Associate Professor of the Department of administrative Activities
of the National Academy of Internal Affairs
(Kyiv, Ukraine)

**ВИДИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ЗАХОДІВ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ
НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ**
**ВИДЫ ПОЛИЦЕЙСКИХ МЕР, ПРИМЕНЯЕМЫХ
НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИЕЙ УКРАИНЫ**
**LINES OF POLICE MEASURES TAKEN BY
THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE**

Анотація. Статтю присвячено видам поліцейських заходів, що застосовуються Національною поліцією України. Визначено, що повноваження Національної поліції України, в тому числі щодо застосування різних поліцейських превентивних заходів та заходів примусу, визначено Законом України «Про Національну поліцію». Зазначено, що адміністративний примус застосовується з потрійною метою.

Ключові слова: адміністративний примус, повноваження поліції, адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення, заходи адміністративної відповідальності, правоохоронна діяльність.

Аннотация. Статья посвящена видам полицейских мер, применяемых Национальной полицией Украины. Определено, что полномочия Национальной полиции Украины, в том числе по применению различных полицейских превентивных мер и мер принуждения, определены Законом Украины «О Национальной полиции». Отмечено, что административное принуждение применяется с тройной целью.

Ключевые слова: административное принуждение, полномочия полиции, административно – предупредительные меры, меры административного пресечения, меры административной ответственности, правоохранительная деятельность.

Summary. The article deals types of police measures taken by the National Police of Ukraine. Determined that the powers of the National Police of Ukraine, including the use of various police preventive measures and coercion by the Law of Ukraine «On the national police». Indicated that administrative coercion used with a triple purpose.

Keywords: administrative enforcement powers of police, administration and precautions measures of administrative suspension, measures of administrative responsibility, law enforcement.

Постановка проблеми. Уявлення про адміністративний примус, його типологію, види, які склалися останнім часом, є результатом численних досліджень вчених-адміністративістів. Разом з тим проблеми класифікації адміністративного примусу так і не одержали однозначного вирішення у відповідних працях, незважаючи на велике практичне і теоретичне значення цих наукових досліджень. Чітка ж класифікація необхідна, перш за все, для з'ясування сутності різноманітних заходів примусу, які застосовуються органами виконавчої влади, в тому числі Національною поліцією України, усвідомлення мети цих заходів, їх правового потенціалу, співвідношення і взаємодії. Крім того, класифікація дозволяє визначити типи та види конкретних заходів примусу шляхом їх диференціації з метою їх подальшого дослідження.

Ступінь наукової розробки проблеми. Праці вітчизняних юристів містять низку системних положень і висновків, що прямо або опосередковано стосуються досліджуваної проблеми й створюють методологічні передумови для подальшого її дослідження у нових реаліях. Насамперед це праці В. Авер'янова, Ю. Битяка, С. Брателя, І. Голосніченка, Є. Додіна, В. Доненка, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, В. Олефіра, О. Негодченка, В. Петкова, О. Рябченко, О. Миколенка, Д. Приймаченка, О. Остапенка, Х. Ярмакі.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж класифікувати заходи адміністративного примусу, необхідно їх систематизувати, тобто визначити, які саме заходи належать до нього. Спробуємо вирішити це завдання щодо адміністративно-примусових заходів, застосування яких належить до компетенції поліції. Ще раз наголосимо, що в законодавстві жоден захід не визначається як примусовий. Тому, відносячи той чи інший захід до числа адміністративно-примусових, необхідно, виходити з того, що, по-перше, цей захід використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, які виникають в цій сфері державної діяльності; по-друге, він застосовується з метою охорони правопорядку, тобто попередження чи припинення правопорушень або притягнення винних до відповідальності (як правило, адміністративної); по-третє, застосовується такий захід саме в примусовому порядку, тобто незалежно від волі і бажання суб'єкта, до якого застосовується, часто з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів; по-четверте, він застосовується до осіб, не підпорядкованих органу чи посадовій особі, який його використовує, і, по-п'яте, підстави та порядок застосування цього заходу встановлено адміністративно-правовими нормами.

Повноваження поліції, в тому числі щодо застосування різних поліцейських превентивних заходів та

заходів примусу, визначено Законом України «Про Національну поліцію» [8]. Аналізуючи ст. 31 та 42 цього Закону і враховуючи зазначені ознаки адміністративно-примусових заходів, до превентивних заходів, слід віднести:

- 1) перевірка документів особи;
- 2) опитування особи;
- 3) поверхнева перевірка і огляд;
- 4) зупинення транспортного засобу;
- 5) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території;
- 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю;
- 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи;
- 8) перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ;
- 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису;
- 10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб;
- 11) поліцейське піклування.

До поліцейських заходів примусу, слід віднести:

- 1) фізичний вплив (сила);
- 2) застосування спеціальних засобів;
- 3) застосування вогнепальної зброї.

Як видно з цього переліку, поліцейські превентивні заходи та заходи примусу суттєво відрізняються один від одного, що дозволяє здійснити їх наукову класифікацію.

Необхідно підкреслити, що питання класифікації заходів адміністративного примусу було і залишається одним з найбільш дискусійних у науковій та навчальній літературі. У 40-х та першій половині 50-х років 20-го ст. панівною була двоскладова класифікація, коли всі заходи адміністративного примусу поділялися на адміністративні стягнення та адміністративно-запобіжні заходи. Її недосконалість полягала в описовому характері та неоднорідності заходів другої класифікаційної групи [1]. Попри всю різноманітність позицій у ставленні до цих двох груп адміністративно-примусових заходів, автори в цілому були однакові в тому, що заходи адміністративного стягнення застосовується лише для покарання винних у вчиненні адміністративного проступку, а адміністративно-запобіжні заходи застосовуються з метою запобігання правопорушенням або їх припинення. Вже з цього видно, що друга група адміністративно-примусових заходів неоднорідна. Подальші дослідження це переконливо довели.

Першим на неоднорідність адміністративно-запобіжних заходів звернув увагу Єропкін М.І. [2],

надалі його думку підтримало багато дослідників. Єропкін М. І. в основу класифікації заходів адміністративного примусу поклав мету їх застосування. Ці заходи застосовуються з потрійною метою: а) для запобігання різним антигромадським проявам, недопущення утворення певної протиправної ситуації; б) для припинення розпочатого або вже вчиненого протиправного діяння та забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки; в) для покарання осіб, які вчинили правопорушення. Відповідно до потрійного призначення заходи адміністративного примусу були поділені на три групи: адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення і адміністративні стягнення. Класифікація, запропонована Єропкіним М. І., часто піддавалася критиці, але це не завадило їй зберегти свою актуальність до наших днів.

Однак цей варіант у цілому не знайшов позитивного відгуку у середовищі вчених-адміністративістів і про нього лише згадується при висвітленні розмаїття підходів до класифікації заходів адміністративного примусу.

Комзюк А. Т. вважає, що класифікація, запропонована Єропкіним М., часто піддавалася критиці, але вона зберегла свою актуальність й до наших днів [3, с. 39].

Специфічну позицію на класифікацію заходів адміністративного примусу обстоює Веремеєнко І. На його думку, різноманітність заходів адміністративного примусу значно ускладнює питання про їх класифікацію і робить її неможливою за одним критерієм.

Заходи адміністративного примусу за цими критеріями діляться на заходи адміністративного примусу, які застосовуються у зв'язку з правопорушенням (до їх числа належать адміністративно-процесуальні та адміністративно-правові санкції), та решта — заходи адміністративного примусу й адміністративно-попереджувальні заходи, які не є санкціями, тобто які застосовуються не у зв'язку з конкретним адміністративним правопорушенням.

У цій класифікації проводиться також поділ примусових заходів на пов'язані з правопорушенням і не пов'язані з ним. Веремеєнко І. звертає увагу на неоднорідність групи заходів адміністративного примусу і пропонує інший варіант класифікації заходів адміністративного примусу, в якому адміністративно-процесуальним заходам відводиться самостійне місце [4, с. 63].

Бахрах Д. так формулює тезу про склад заходів адміністративного примусу: «...всі вчені серед засобів адміністративного примусу розрізняють запобіжні заходи, заходи стягнення, заходи попередження й адміністративно-відновлювальні санкції» [5, с. 85].

Коломоець Т. вважає за доцільне визнати класифікацію заходів адміністративного примусу Комзюка А.,

який за основу критеріїв поділу виділяє мету, спосіб забезпечення правопорядку, фактичні підстави, правові наслідки, процесуальні особливості застосування і на законодавчому рівні закріпити існування видів і підвидів адміністративного примусу, а саме: заходів адміністративного попередження (підвидів: попереджувальних заходів, пов'язаних із надзвичайними обставинами (особливими умовами), попереджувальних заходів загального і конкретного (спеціального) характеру); заходів адміністративного припинення (підвидів: заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, заходів припинення загального призначення, заходів припинення спеціального характеру); адміністративних стягнень [6, с. 64–65].

Більшість учених-юристів і на сьогоднішній день дотримується традиційної тричленною (рідко чотиричленною) класифікації заходів адміністративного примусу.

Колпаков В. та Кузьменко О. виділяють заходи адміністративного попередження, запобіжні адміністративні заходи й заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень [7, с. 192], що обумовлено, на думку авторів, тим, що у правовій літературі до останньої групи найчастіше включаються тільки адміністративні стягнення, уникаючи застосування адміністративно-примусових заходів впливу, які не належать до адміністративних стягнень (ст. 24 КУпАП), однак, по суті, цей поділ суттєво не відрізняється від відомого варіанта, запропонованого Єропкіним М. Для назви перших двох груп використано синонімічні слова, а назва останньої групи, на думку Комзюка А., не змінює того факту, що йдеться про адміністративну відповідальність. Пропозиція Колпакова В. та Кузьменко О. не позбавлена сенсу і її раціональні аспекти можуть бути використані при класифікації заходів адміністративного примусу у публічному праві України.

Зосередимо увагу на видах заходів адміністративно-процесуального примусу.

Процесуальні заходи виконання адміністративних стягнень можна розглядати як примусове обмеження особистого та майнового характеру, яке здійснюється щодо особи, яка притягується до адміністративної відповідальності з метою забезпечення своєчасного та точного виконання накладеного стягнення. Такими заходами є: примусове стягнення накладеного штрафу, стягнення вартості харчування з осіб, до яких застосовано адміністративний арешт. На наш погляд такі заходи не можна віднести до адміністративно-процесуальних, це заходи адміністративного примусу, а саме: заходи щодо застосування адміністративних покарань.

Комзюк А., підсумовуючи свої погляди на адміністративно-процесуальні заходи, робить висновок, що такими є «всі заходи адміністративного примусу, оскільки діяльність щодо їх застосування і є адміністративним процесом». Проте з таким поглядом не можна погодитись, оскільки адміністративно-процесуальний примус — поняття більш вузьке, ніж адміністративний примус.

Пропонується така класифікація заходів адміністративно-процесуального примусу:

- заходи попередження адміністративних правопорушень;
- заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- заходи, спрямовані на виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.

Заходи першої групи, попередження вчинення адміністративних правопорушень, за думкою більшості адміністративістів, належать до заходів адміністративного примусу.

У другій групі — залежно від особливостей матеріально-правових та процесуальних ознак, — попереджувальні заходи загального та спеціального характеру.

Що стосується другої групи заходів, які пов'язані з попередженням правопорушень, то треба зауважити, що ця група заходів адміністративного примусу тісно взаємопов'язана з заходами припинення.

Адміністративно-процесуальні примусові заходи законодавець майже не систематизує. Це ж стосується й заходів адміністративного примусу. Так, заходи адміністративного примусу (за винятком заходів адміністративного покарання), хоч і містяться в розділі IV Кодексу України про адміністративні правопорушення під загальною назвою «Провадження в справах про адміністративні правопорушення», викладені в різних главах КУпАП (Наприклад, ст. 259 КУпАП «Доставлення порушника» знаходиться в главі 19 «Протокол про адміністративне затримання»; ст. 260 КУпАП «Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення» — в однойменному розділі 20), хоча до процесуальних заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення слід було віднести й складення адміністративного протоколу, й доставлення порушника.

Висновки. Таким чином, що стосується попереджувальних заходів, то законодавець виокремлює такі заходи на поліцейські превентивні заходи. Також виокремлюються поліцейські заходи примусу. Ці заходи мають застосовуватися лише у суворо визначеному законодавством порядку.

Поліцейський захід застосовується виключно для виконання повноважень поліції. Обраний поліцейський захід має бути законним, необхідним, пропорційним та ефективним.

Література

1. Фіночко Ф. Д. Еволюція поглядів щодо класифікації адміністративного примусу / Ф. Д. Фіночко // *Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку: тези доп. наук.-практ. конф.* — Х.: НУВС, 2005. — С. 138–139.
2. Еропкин М. И. О классификации мер административного принуждения / М. И. Еропкин // *Вопросы административного права на современном этапе.* — М.: Высш. школа МООП СССР, 1963. — С. 60–68.
3. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / А. Т. Комзюк; за заг. ред. О. М. Бандурки. — Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. — 345 с.
4. Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции / И. И. Веремеенко. — М.: Юрид. лит., 1975. — 192 с.
5. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для высш. учеб. завед. / Д. Н. Бахрах. — М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА, 2000. — 640 с.
6. Коломоець Т. Адміністративний примус у законодавстві України: деякі недоліки закріплення та можливі шляхи усунення їх / Т. Коломоець // *Підприємництво, господарство і право.* — 2003. — № 5. — С. 62–65.
7. Адміністративне право України: [підруч.] / за заг. ред. В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко. — К: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.
8. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // *Відом. Верхов. Ради України.* — 2015. — № 40–41. — Ст. 379.

Кравчук Мар'яна Юріївна

Кандидат юридичних наук

старший викладач кафедри міжнародного права та європейської інтеграції

Тернопільського національного економічного університету

(м. Тернопіль, Україна)

Кравчук Марьяна Юрьевна

кандидат юридических наук,

старший преподаватель кафедры международного права и

европейской интеграции

Тернопольского национального экономического университета

(г. Тернополь, Украина)

Kravchuk Mar'iana

Ph.D. in Law

Senior Lecturer of the Department of International Law

and European Integration

of the Ternopil National Economic University

(Ternopil, Ukraine)

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОПОДАТКУВАННЯ

СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

FORMATION OF THE LEGAL REGULATION OF THE TAXATION

Анотація. Дослідження спрямоване на поглиблене розуміння сутності правових засад оподаткування в Україні. У статті проаналізовано еволюцію та основні етапи історичного розвитку податків та оподаткування. З'ясовано, що податки пройшли тривалу еволюцію від платежів в натуральній формі з безсистемним характером до постійного джерела державних доходів.

Ключові слова: податки, податкова система, система оподаткування, податкова політика.

Аннотация. Исследование направлено на углубленное понимание правовых основ налогообложения в Украине. В статье проанализированы эволюция и основные этапы исторического развития налогов и налогообложения. Выяснено, что налоги прошли длительную эволюцию от платежей в натуральном выражении с безсистемным характером к постоянному источнику государственных доходов.

Ключевые слова: налоги, налоговая система, налоговая система, налоговая политика.

Summary. The research aims to deepen understanding of the legal bases of taxation in Ukraine. In the article the pro-analizovo evolution and main stages of historical development taxes and taxation. It is that taxes have gone through long evolution from payments in kind of a bezsistemnim nature to the constant source of State revenue.

Keywords: taxes, tax system, tax system, tax policy.

Постановка проблеми. Система оподаткування — це найдавніша фінансово-економічна система людства. У своєму розвитку податкові системи різних країн, зокрема і України, пройшли тривалий і складний шлях, на якому вони утверджувалися, в тому числі як правовий інструмент держави з наповнення коштами її скарбниці. Розвиток українських традицій у сфері оподаткування є не тільки невід'ємним елементом правової культури українського народу, що виявляється в його національній правосвідомості, а й відбиває особливості правовідносин у цій сфері. Саме тому з'ясування історичних витоків системи оподаткування на території українських земель є похідним для розкриття особливостей та значення цього процесу для сучасності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання податків та оподаткування багатогранні, тому над їх вирішенням працювало не одне покоління науковців, починаючи з А. Сміта, Ж. Сімонді, Д. Рікардо, та закінчуючи сучасниками, що зробили значний внесок у дослідження питання формування системи оподаткування України. Серед них: В. Л. Андрущенко, Н. М. Деева, Т. О. Дулік, А. І. Крисоватий, М. В. Мазур, О. В. Мірчев, А. О. Нікітішин, О. О. Теліцина, О. Тулай, Я. І. Чернявська, В. О. Шевчук та ін.

Метою цієї статті є аналіз еволюції та визначення основних етапів історичного розвитку податків й оподаткування.

Виклад основного матеріалу. Податкова система — це та система, на якій тримається життєдіяльність держави. З давніх-давен наповнення скарбниці було першочерговим та безумовним завданням розвитку суспільного ладу. Різні держави протягом тисячоліть створювали, вдосконалювали, реформували систему податків і зборів. Ця система мала свою цікаву історію та розвиток.

Із виникненням держави (VII—XII століття) у Київській Русі почала зароджуватись податкова система, яка, незважаючи на ряд недоліків, проіснувала до середини XVII століття. Фінансова система Русі почала складатися наприкінці IX століття і була практично єдиним джерелом доходу Великого князя Русі.

Відомі вчені-історики М. Грушевський, Н. Полонська-Василенко, О. Субтельний та багато інших звертали увагу на те, що діяльність суб'єктів, уповноважених здійснювати функцію збирання податків, є важливим чинником у розумінні державного будівництва.

Так, на початку становлення Київської Русі як ранньофеодальної держави функції головного податкового органу здійснював безпосередньо Великий князь Київський. Саме користування правом збирання податків щодо інших князів було основним у визнанні

київського князя Великим князем. Яскравим прикладом в історії збирання податків є безславна загибель київського князя Ігоря.

Як зазначає В. Золотарьов, найстарішою системою оподаткування у Київській Русі була данина, яка збиралась щоб утримувати княжий двір і дружину. Існування натурального господарства, як правило, визначало натуральний системи оподаткування. Данина сплачувалась продуктами сільського господарства та промислом (хутро, хліб, шкури, віск, мед тощо) [2, с. 8].

Данина стягувалась двома способами:

1) «візки» — платники данини доставляли її до Київського князя;

2) «полюддя», коли за податками до платників вирушав сам князь або його військова дружина.

Саме при збиранні данини проявлялись найбільш негативні риси феодальної податкової системи: невизначеність розмірів та періодичність збирання податків, велика їх кількість та різноманітність, випадковість та свавілля при їх збиранні, збирання особами, які особисто зацікавлені у їх максимальному розмірі. Як наслідок, це спричинило істотні зловживання, результатом чого стали часті повстання і заворушення.

Іншим видом податку було «полюддя». Спочатку воно означало обов'язок годувати князя з дружиною при його об'їздах земель, але пізніше перетворилося на постійну данину чи платню, що не виключала, однак, певних дарів і натуральних данин, які стягувались при переїзді князя та об'їздах княжих урядників. Ставку данини точно не було встановлено, що мало наслідком зловживання з боку князя та військової дружини. У такому вигляді постійної грошової чи натуральної данини «полюддя» існувало на українських землях місцями ще в XV—XVI століттях.

Як зазначає О. О. Теліцина, після древлянського повстання 945 року княгинією Ольгою було започатковане стабільне стягнення податків. Княгиня створила «становища» — пункти, куди б платники могли приносити данину. Це була перша, відома історикам, реформа податкової системи в Україні [7, с. 43].

В період правління князя Ярослава Мудрого з'явився перший писемний звід законів — знаменита «Руська правда», якою визначалась система оподаткування.

На думку Н. Нечай, Руську правду моржа назвати повноцінним Податковим кодексом Київської Русі [5, с. 22].

Об'єктом оподаткування був «дим» або подвір'я, що дорівнювало площі приблизно 15 Га. 20–30 «димів» утворювали «дворище» — союз родичів, які разом виконували податкові обов'язки. «Дворища» консолідувались у громади, на чолі яких були старости. Ту частину населення, яка була змушена сплачувати

всі податки та виконувати повинності на користь держави, називали «чорними» людьми або «черню».

Також джерелом поповнення казни було «поп-лужне», яке являло собою плату за землю, об'єктом оподаткування якої був плуг. «Поплужне» спрямовувалося на військові витрати, утримання князівського двору та на здійснення дипломатичних стосунків.

Ці податки настільки ввійшли у звичай, що продовжували справлятися, коли Київської Русі не стало, спочатку в землях Галицько-Волинського князівства, а потім за часів литовсько-української та литовсько-польської держави.

З іншого боку, існували ще дари у вигляді продуктів на випадок приїзду князів — під характерними назвами «поклон», «почесті», «стану» у вигляді певної худоби (поволовщина, яловиця) та інших майнових цінностей.

Як відзначає Т. Цимбал, у певних місцевостях існували такі обов'язкові спеціальні податки, як, наприклад, волинське «ловчєє», що сплачувалося, очевидно, на утримання княжих ловчих продуктами із сіл та грошима з міста [8, с. 109].

Отже, базові цінності, такі як худоба, земля, раби були першими джерелами податків в Київській Русі. Податки були прямими, тобто справлялися безпосередньо з платників, що одержували прибуток від майна. Ще одним джерелом податкових надходжень був податок з переможених (одноразовий податок на завойовані землі та постійна данина з переможених). Під час військових походів або на час війни запроваджувалась надзвичайна «подать».

Окрім прямих податків були ще й непрямі. За переміщення товарів через кордон у деяких місцевостях сплачувалося «мити», за перевезення через річку — «перевіз». Якщо у когось було сховище, то він повинен був сплатити «гостинне мито», при здійсненні торгівлі на ринках сплачувалося «торговельне мито», за відвантажування товарів встановлювалось мито «вага», за вимірювання — мито «міра». Також існували судові мита: за вбивство стягували мито «віра», за інші злочини — «продаж».

Історичні події не раз доводили, що непродумана державна податкова політика, спрямована на збільшення надходжень до казни за будь-яку ціну, а тим паче шляхом карально-репресивних методів, не створила добробуту землі Руської, а призвела до кривавих міжусобиць та зубожіння люду, а отже, і держави.

З розвитком і посиленням держави особисто здійснювати функцію збирання данини Великому князеві ставало дедалі важче, та й бракувало часу. Київський князь об'єктивно був змушений опиратися на допомогу призначених ним військових начальників та адміністраторів, які, як правило, обиралися з членів власної

родини і довірених осіб та мали в своєму підпорядкуванні озброєні княжі формування.

На відміну від західних європейських держав податки зберігалися і розподілялися князем на утримання своєї військової дружини та на інші державні потреби.

У подальшому феодальна роздробленість призвела до значних обмежень княжих доходів, оскільки податки осідали на місцях. Внаслідок обмеження фінансування значно скоротилося княже військо.

На думку В. Золотарьова, такі обмеження у фінансуванні призвели до того, що після татаро-монгольської навали Київська Русь уже не змогла відродитися [2, с. 7].

У другій половині XIII — на початку XIV століть на деяких українських землях татари встановили власну податкову систему і з цією метою робили переписи людей, господарства та майна. На користь завойовників сплачувались спеціальні грошові податки, такі як «вихід», що сплачувались за кожного чоловіка та з кожної голови худоби. Звільнене від оподаткування було тільки духовенство. Баскаки — татарські збирачі податків, які збирали «татарщину», а також людську данину, встановлювали примусові роботи тощо.

У першій половині XIV століття більша частина українських земель — Поділля, Київщина, Чернігівщина — увійшли до складу Великого князівства Литовського. Тут була збережена податкова система Київської Русі та діяли закони «Руської Правди» аж до другої половини XVI століття, поки ці землі увійшли до складу Речі Посполитої. На українських землях, які увійшли до складу Великого князівства Литовського, населення далі продовжувало сплачувати данину на користь удільних князів до княжої скарбниці, а з XV століття — на користь землевласників.

У той час на українських землях існувала польська податкова система, яка звільняла від оподаткування шляхту та маєтки католицької церкви. Королі відцурались від права накладати податки. Королівська скарбниця поповнювалася лише за рахунок міського та сільського населення, королівських земель та самоврядування міст, яким було надане Магдебурзьке право.

О.О. Теліцина відзначає, що на українських землях у складі Великого князівства Литовського у XIV — XVI століттях продовжували існувати певні форми «полюддя», так називали подарунок, а фактично — окрему данину, яка стягувалася з селян та міського населення на користь князів, старост і намісників [7, с. 47].

Наприкінці XV століття почала створюватися нова фінансова система і власна податкова політика. Головним чином податок стягувався із селян та посадових

осіб у вигляді грошей. Крім того, були запроваджені «ямські» та «пищальні» податки (для виробництва гармат). Згодом царем Іваном IV був запроваджений «стрілецький податок» на утворення військ, а також «полонений податок» — для викупу російських полонених, які були взяті в полон ворогом.

Було запроваджено ще один з видів плати за землю — «ланове». «Ланове» — це державний грошовий земельний податок з феодално залежних селян у Речі Посполитій, Великому князівстві Литовському та на руських землях в XIV — XVIII століттях. Розмір «ланового» визначався постановою сейму й обчислювався з одиниці оподаткування — лану.

На початковому етапі своєї діяльності фіскальна адміністрація не мала спеціальної функціональної визначеності, її роль виконували органи князівської влади і старійшини сільських общин, які стягували державні податки у формі данини. Функціонування в Київській державі та удільних руських землях управлінської системи, заснованої на засадах феодалного кормління, забезпечувалося за рахунок поборів із залежного та особисто вільного населення, яке проживало на територіях, підвладних князівським намісникам. Як і в усій Європі того часу, становлення інститутів сюзеренітету-васалітету серед панівної верстви руської людності виникло на основі збирання і розподілу данини.

Згодом під впливом закордонного попиту з другої половини XVI століття і в першій половині XVII століття стрімкого розвитку набуває експорт товарів сільського господарства. Внаслідок цього центр економічного життя переміщується з міста в село.

Із селянських даней грошову цінність мав тільки мед, а вся решта продукція йшла на утримання місцевого двору й старости з його помічниками. Навіть дохід з млинів цілком споживався або була зовсім незначний. Із галузей власного господарства грошовий дохід приносили тільки стави.

Унаслідок цього в селянському оподаткуванні головне місце посідали мед, овес і сіно, припаси до столу — давали курей, качок, сир, масло, яйця, кабана або ялівку одну від цілого села. Крім того, давали льняне і конопляне прядиво, очевидно, як матеріал для сіті риболовної.

Із XVI століття в Україну приходять так зване Магдебурзьке право, яке стає визначальним у податковому та митному регулюванні. Магдебурзьке право — це письмовий королівський дозвіл на місцеве самоврядування, куплене мешканцями окремих міст і містечок або дароване жителям окремих міст за особливі заслуги перед короною. Міський голова чи бургомістр за магдебурзьким правом був найвищою виконавчою та судовою особою в місті. Він мав право

встановлювати розміри податків та мита, скасовувати їх чи звільняти від них окремих громадян, розглядав усі майново-боргові спори і виносив щодо них рішення. Міське населення було особисто вільним. Ковалі, гончарі, ювеліри, крамарі об'єднувались в окремі цехи і сплачували фіксовані податки колективно.

На нашу думку, завдяки Магдебурзькому праву почали швидко розвиватися міста.

За часів Магдебурзького права було запроваджено помірне торговельне мито, сплачувалося воно з певної міри привізного товару. Розмір помірною мита був сталим і кілька століть не мінявся: два гроші за одну одиницю товару. Часто помірне торговельне мито органами міського управління замінювалось іншими вимогами.

У другій половині XVI століття з проведенням аграрної реформи у Польсько-Литовській державі розпочалася руйнація елементів стародавньої кругової поруки в системі оподаткування. Надання вольностей за німецьким правом сприяло розвитку приватновласницьких інститутів українських міст та сіл. Поширення юрисдикції державного апарату Речі Посполитої на Правобережжя і Лівобережжя супроводжувалося утворенням податкових органів на зразок польських воєводств, що мали територіальну вертикаль підпорядкування, яка увінчувалася центральною королівською адміністрацією.

Основною формою державного оподаткування затверджувався подимний податок, що ґрунтувався на персональному обліку виробничих господарств. «Подимне» — це одна з форм феодалної податі в Київській Русі та на українських землях, що в XIV — XVIII століттях перебували під владою феодалної Литви та Польщі. Назва походить від одиниці оподаткування — диму (будинку, двору). За часів Київської Русі «подимне» сплачували феодалам селяни-общинники. Найдовше «подимне» зберігалось на українських, білоруських та західноросійських землях. У XV — XVII століттях в Україні та в Білорусії його сплачували на користь литовського великого князя і польського короля державні селяни-данники й панські селяни зі своїх земельних ділянок і частково грішми. У Поліссі та Придніпров'ї одиницею оподаткування поруч із «димом» було «дворище», до якого входило кілька хат, у яких проживали окремі сім'ї. У такому випадку «подимне» сплачувалося від кожного «диму». З XVII століття «подимне» перейшло на звичайний натуральний та грошовий чинж.

Понад 300 років проіснував на українських землях і такий натуральний податок, як «поштучне», запроваджене литовцями. Його сплачували селяни від кількості худоби та птиці, витканого полотна, рушників, ряден.

Ще одним із видів державних податків була «половина», яку сплачували державі всі, без винятку, категорії залежного селянства. Стягувався цей податок у розмірі від 4 до 60 грошів і більше з двору залежно від стану селянського господарства — кількості та якості землі, наявності робочої худоби тощо. Скасована була «половина» на початку національно-визвольної війни українського народу під проводом Богдана Хмельницького 1648–1656 рр.

Водночас у козацьких поселеннях Середнього Подніпров'я та Запоріжжя, недосяжних для польських фіскальних органів, існували певні вольності у сфері оподаткування. Тут закладалися традиції українського державотворення з особливими рисами військово-козацького правління, у тому числі й у податковій сфері, що стали традиційними: безпосередня участь у стягненні податків і контроль за виконанням державних повинностей виборних посадових осіб, дотримання ними виваженої пропорційності між розмірами податків і можливостями їх сплачувати, спрямованість на недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації.

За часів Гетьманщини частину податків, що стягувалися з населення, було скасовано. Шляхта, козацька старшина були звільнені від податків повністю. Лише міщани і селяни платили «стацію» — податок на утримання війська, а також сплачували податок з промислових прибутків.

На думку С.М. Голубки, оподаткування в сучасній його формі набуває вагомого значення лише тоді, коли перетворилося на постійне джерело державних доходів, а цей період бере свій початок в епоху освіченого абсолютизму (XVIII ст.), коли державна влада достатньо зміцніла. Головним призначенням оподаткування в цей період стає акумуляція фінансових ресурсів для покриття необхідних для суспільства витрат через втрату фіскальної ролі інших неподаткових надходжень (регалій, мита) [1, с. 110].

Податки міцно посіли своє місце в державному господарстві та глибоко проникли в суспільні відносини XIX століття. Протягом XIX ст. в Росії, в тому числі й на Україні, сформувалися основи податкової політики, яка була чинною аж до Першої світової війни. У 1898 р. Микола II утвердив положення про державний промисловий податок. Податок проіснував аж до революції 1917 р. Промислові свідоцтва згідно цього положення повинні були видавати на кожне промислове підприємство, торговий заклад, пароплав. Під час Першої світової війни було підвищено податки і збори, введено нові акцизи.

Під час революційних подій 1917 р. в Україні новостворена Центральна Рада обклала населення добровільним податком, що спрямовувався на будівництво української державності.

Денікін примушував селян вносити на потреби білогвардійської армії разовий податок у розмірі 5 пудів зерна з кожної десятини землі. У разі несвоєчасної поставки подвійна сума боргу стягувалася у беззаперечному порядку.

Наступним етапом було оподаткування у УРСР. Після проведення земельної реформи 26 лютого 1920 р. Раднарком УРСР ухвалив на селі закон про хлібну розкладку на 1920 р. Селянські двори, що мали посівну площу більше 3 десятин, були зобов'язані здавати хліб державі. У лютому 1921 р. стягування грошових податків зовсім припинилося. Залишилося тільки примусове стягнення сільськогосподарської продукції у натуральній формі.

15 березня 1921 р. X з'їзд РКП (б) ухвалив постанову «Про заміну розкладки натуральним податком». Виходячи з рішень з'їзду, надзвичайна сесія ВУЦВК ухвалила закон про заміну розверстки податком, а РНК УРСР видав декрет про норми і розміри податку. Продподаток з урожаю 1921 р. практично стягувався методами продрозверстки: хліб забирали примусово, не в обсязі, визначеному законом про продподаток, тобто весь, який конфіскували у селян.

У кінці 30-х років запроваджується податок, що став основою радянської податкової системи і існував до 1992 р. 28 березня 1939 р. було розповсюджено інструкцію народного комісаріату фінансів СРСР «Про податок з обороту», яка закріплювала основні положення цього механізму. Платником податку вважалось кожне окреме підприємство, що веде бухгалтерський облік і має власний розрахунковий рахунок у кредитній установі. Ставки податку визначалися залежно від категорії платника, характеру предмета оподаткування і особливостей обчислення об'єкта.

Податкова політика у післявоєнний період (1946–1965 рр.) використовувала традиційні важелі. Ставка сільськогосподарського податку диференціювалася за низкою критеріїв: у союзних республіках, за видом земель, за критеріями платників. Поряд з директивними методами оподаткування впроваджувалися також стимулюючі фактори, спрямовані на «піднесення виробничої активності трудящих». Діяв і далі механізм «мобілізації коштів населення», запроваджений урядом на початку війни. Від передбачав зростання сільськогосподарського податку, прибуткового податку з населення, зростання цін на горілку, тютюн, деякі інші товари, введення нового податку на холостяків і малосімейних тощо.

У 1956–1957 рр. було підвищено розмір неоподаткованого мінімуму заробітної плати, знижено розмір податків з робітників і службовців. Але це не означало фактичної мінімізації податкового тиску, то тут же вводилися нові важелі для наповнення бюджету.

У 1965 р. був запроваджений прибутковий податок з колгоспів, який повинні були сплачувати господарства, що мали прибуток від підсобних промислів, від надання послуг тощо, широко практикувалось стягнення майна колгоспів.

У подальшому фінансова система країни еволюціонувала у напрямку, протилежному загальносвітовому розвитку. Від податків вона перейшла до адміністративних методів вилучення прибутків підприємств і перерозподілу фінансових ресурсів через бюджет країни. Повна централізація коштів і відчуженість будь-якої самостійності підприємств у вирішенні фінансових питань позбавили господарських суб'єктів всілякої ініціативи і поступово підводили країну до фінансової кризи. Криза розпочалась на рубежі 80–90-х років. Її виникненню також сприяла низка інших об'єктивних і суб'єктивних факторів.

Податкова система Радянського Союзу у 1965–1991 рр., використовуючи випробувані традиційні важелі, посилила податковий тиск за рахунок системи об'єктивних платежів за виробничі фонди. Були введені фіксовані (рентні) платежі, відрахування у бюджет лишків прибутку. Кілька разів змінювався прибутковий податок з колгоспів у бік його підвищення і розширення сфери дії. Окремим указом об'єктами оподаткування були визнані господарські органи кооперативних і громадських організацій, якщо вони перебували на госпрозрахунку. У систему податків з населення входили: прибутковий, податок з холостяків, одиноких і малосімейних. Залишалися чинними податок з власників будівель, земельний податок, податок з власників транспортних засобів, вводився курортний збір, продовжував діяти механізм самооподаткування сільського населення тощо.

Післявоєнний період, аж до розпаду Радянського Союзу, не відрізнявся від попереднього етапу становлення радянської держави. Особливістю цього періоду є остаточне формування радянського громадянина, що має тільки і жодних власних чи національних інтересів. Зрушення відбулися тільки за часів перебудови, що у свою чергу якоюсь мірою активізувало серед громадян власні та національні інтереси.

Наступний етап — Незалежна Україна. Податкова система України почала формуватися відразу ж після проголошення незалежності держави у 1991р. Хоча закон УРСР (на той час) «Про систему оподаткування» було ухвалено ще 25 червня 1991р., все ж до проголошення Акту про незалежність і кілька місяців по тому при оподаткуванні використовувалися нормативні акти колишнього СРСР.

Наступним важливим кроком у формуванні законодавства України про оподаткування був декрет Кабінету Міністрів від 20 травня 1993 р. «Про місцеві

ві податки і збори», доповнений Законом України від 17 червня 1993 р. Цими документами було визначено систему місцевих податків і зборів, що, безумовно, є дуже важливим моментом в історії оподаткування в Україні.

Незважаючи на всі недоліки, станом на 1994 р. в Україні все ж сформувалися свої напрацьовані податкові механізми. Поряд з чинними податками з'явилися нові (наприклад, податок на промисел). У 1994–1995 рр. внесені суттєві зміни до законів, що регламентують систему оподаткування прибутку підприємств, діяльність органів податкового контролю. 22 грудня 1994 р. ухвалено Закон України «Про державний реєстр фізичних осіб — платників податків та інших обов'язкових платежів», який введено в дію 1 січня 1996 року. Згідно з його положеннями було створено державний реєстр фізичних осіб — платників податків та інших обов'язкових платежів як автоматизований банк даних для забезпечення єдиного державного обліку фізичних осіб, зобов'язаних сплачувати податки.

У 1996–1997 рр. податкова система України набула значного законодавчого вдосконалення. По-перше, це передбачалося Указом Президента України від 17 червня 1996 р. «Про заходи щодо реформування податкової політики». По-друге, згідно з Указом Президента України від 22 серпня 1996 р. «Про створення Державної податкової адміністрації України і місцевих податкових адміністрацій», було реформовано саму систему податкових органів.

Законом України від 18 лютого 1997 р. «Про систему оподаткування» визначено основні принципи побудови цієї системи, поняття податку, об'єкта оподаткування, платників податку, обов'язки та права платників податків, види податків і зборів, питання, пов'язані з усуненням подвійного оподаткування.

Податкове законодавство України постійно розвивається, реагує на реалії життя. Відтак, Податковий кодекс України [6] набрав чинності з січня 2011 р. Саме у ньому закладені принципи побудови української податкової системи. Податковий кодекс України регулює відносини, що виникають у процесі встановлення, зміни та скасування податків і зборів в Україні, визначає перелік податків та зборів, що справляються в Україні та порядок їх адміністрування, права та обов'язки платників податків, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства.

Важливість податків, їх роль у сучасній системі суспільних відносин досить вдало аргументує К. Колесник, зазначаючи, що «відсутність податків паралізує

фінансову систему держави в цілому, робить її недієздатною і в кінцевому підсумку позбавляє будь-якого сенсу», а Я.Д. Малкіна стверджує, що «держава без податків існувати не може, оскільки вони головний метод мобілізації доходів в умовах панування приватної власності і ринкових відносин» [3, с. 105; 4, с. 854].

Висновки. Сьогодні ми є свідками періоду оподаткування постіндустріального суспільства. Для нього є

характерним активне переміщення об'єктів оподаткування зі сфери виробництва до сфери послуг та інформації, посилення соціалізації оподаткування, відродження регулюючого потенціалу податкових систем у багатьох країнах світу. Саме тому є необхідним подальше дослідження сучасного стану оподаткування та визначення перспектив його розвитку з метою якнайкращої відповідності суспільним інтересам.

Література

1. Голубка С.М. Національні особливості оподаткування: Доба Гетьманщини / С.М. Голубка // Фінанси України. — 2010. — № 12. — С. 108–115.
2. Золоторьов В. Коротка історія оподаткування / В. Золоторьов // Контракти. — 2012. — № 15. — С. 7–8.
3. Колесник К., Ковальчук І. Українська правова традиція у сфері оподаткування / К. Колесник, І. Ковальчук // Вісник прокуратури. — 2010. — № 4(106). — С. 105–111.
4. Малкіна Я.Д. Економічний зміст податків, їх роль та сучасний стан податкової системи України / Я.Д. Малкіна // Вісник Миколаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського. — 2015. — Вип.6. — С. 854–858.
5. Нечай Н. «Руська правда» — Податковий кодекс Київської Русі / Н. Нечай // Вісник податкової служби України. — 2011. — № 11. — С. 22–23.
6. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Теліцина О.О. Розвиток оподаткування в Україні: ретроспективний аналіз / О.О. Теліцина // Актуальні проблеми економіки. — 2003. — № 2(20). — С. 43–48.
8. Цимбал Т. Розвиток системи податків, її законодавчого регулювання (історико-правовий аспект) / Т. Цимбал // Зб. наук. праць Академії ДПС України. — № 2(8). — 2005. — С. 108–113.

Курило Володимир Іванович

*Доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України
завідувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України
(м. Київ, Україна)*

Курило Владимир Иванович

*доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Украины
заведующий кафедрой административного и финансового права
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины
(г. Киев, Украина)*

Kurylo Volodymyr

*Doctor of Science of Law, Professor, Honored Lawyer of Ukraine
Chair of the Department of Administrative and Financial Law
of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine
(Kyiv, Ukraine)*

Овчарук Сергій Станіславович

*Доктор юридичних наук
завідувач відділу нормотворчої експертизи
Науково-дослідного інституту публічного права
(м. Київ, Україна)*

Овчарук Сергей Станиславович

*доктор юридических наук
заведующий отделом нормотворческой экспертизы
Научно-исследовательского института публичного права
(г. Киев, Украина)*

Ovcharuk Sergij

*Doctor of Science of Law
Chair of the Department of Legislative Expertise
of the Research Institute of Public Law
(Kyiv, Ukraine)*

**ОРГАНИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ
У ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ**

**ОРГАНЫ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В ОБЛАСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ**

LOCAL AUTHORITIES IN MANAGEMENT IN THE FIELD OF LAND RESOURCES

Анотація. У статті розглядаються теоретичні та практичні питання ролі місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в управлінській діяльності у галузі земельних ресурсів. Визначено, що надання широких повноважень у сфері здійснення виконавчої влади органам місцевого самоврядування, говорить про демократизацію суспільства, де органи виконавчої влади в поєднанні з виконавчими структурами місцевого самоврядування обслуговують загальні (публічні) потреби суспільства. Обґрунтовано, що розмежування функцій з управління земельними ресурсами органами виконавчої і представницької влади різних адміністративно-територіальних рівнів повинно бути чітко виписано і закріплено на законодавчому рівні. Для максимальної реалізації владно-управлінських функцій їх правова регламентація повинна мати максимальне нормативне закріплення.

Ключові слова: місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, повноваження у галузі земельних відносин, контроль, охорона земель.

Аннотация. В статье рассматриваются теоретические и практические вопросы роли местных государственных администраций и органов местного самоуправления в управленческой деятельности в области земельных отношений. Определено, что предоставление широких полномочий в сфере осуществления исполнительной власти органам местного самоуправления, говорит о демократизации общества, где органы исполнительной власти в сочетании с исполнительными структурами местного самоуправления обслуживает общие (публичные) потребности общества. Обосновано, что разделение функций по управлению земельными ресурсами органами исполнительной и представительной власти различных административно-территориальных уровней должно быть четко выписано и закреплено на законодательном уровне. Для максимальной реализации властно-управленческих функций их правовая регламентация должна иметь максимальное нормативное закрепление.

Ключевые слова: местные государственные администрации, органы местного самоуправления, полномочий в сфере земельных отношений, управления, охрана земель.

Summary. Theoretical and practical issues of the role of local state administrations and local self-government authorities in management activities in the field of land resources were considered. It was determined that granting broad power in the sphere of exercising of executive power to local self-government tells about democratization of society, where the executive authorities in conjunction with the executive bodies of self-government serve the common (public) needs of society. It was proved that separation of functions in land management between representative and executive authorities of different administrative and territorial levels must be clearly written and stipulated by law. Legal regulation should have been established by maximum to maximize the power-management functions.

Key words: local public administration, local self-government authorities in the sphere of land resource, protection of land.

Постановка проблеми. Формування правової бази у забезпеченні проведення земельної реформи внесло істотні зміни в структуру земельної власності та землекористування, які створили передумови для модернізації виробництва, створення конкурентноспроможних підприємств, діяльності АПК, що не могло не позначитися на відносинах у сфері земельних відносин ресурсами. Таким є питання системи суб'єктів, які здійснюють виконавчу владу у галузі земельних відносин.

Із запровадженням в Україні інституту місцевого самоврядування, відповідно до частини першої ст. 118 Конституції України, місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі та виконавчими комітетами місцевих рад, що не входять до структур державної влади. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента України, КМУ, інших органів виконавчої влади (ч. 1 ст. 119 Конституції) [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питань управлінської діяльності органів місцевої влади у галузі земельних ресурсів торкалися такі вітчизняні вчені-правознавці як Т. С. Кичилюк, П. Ф. Кулич, Л. В. Мілімко, А. М. Мірошніченко, В. В. Носік, О. П. Світличний, В. І. Семчик та інші. Разом з тим, різні наукові погляди щодо ролі органів місцевої влади у галузі земельних ресурсів та нормативно-правове регулювання таких відносин і надалі зумовлюють актуальність піднятої у цій статті тематики.

Метою цієї статті є висвітлення теоретичних та практичних питань ролі органів місцевої влади у управлінській діяльності у галузі земельних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Місцева адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної административно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [2].

Повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин встановлені ст. 17 ЗК України. Перелічені повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин визначено також в частинах 3–5 ст. 122, ст. ст. 123, 128, 146, 149, 150, 151 ЗК України [3]. Проте, здійснюючи владно-управлінську діяльність та виконуючи управлінські функції місцеві державні адміністрації застосовують норми не тільки земельного законодавства. Згідно п. 7 ч. 1 ст. 13 та ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [2], місцеві державні адміністрації крім повноважень в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля, вирішують і інші управлінські питання, зміст яких розкривається в ст. ст. 15–17, 19–22 та інших актах чинного законодавства. Зокрема, місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль, зокрема, за збереженням і раціональним використанням державного

майна, використанням та охороною земель, розпоряджається землями державної власності, забезпечують законність, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян.

Крім того, згідно із ст. 15 Закону України «Про охорону земель» до повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі охорони земель, зокрема, належать: забезпечення реалізації державної політики щодо використання та охорони земель; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель відповідно до закону; установлення обмежень (обтяжень) у використанні, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами в разі порушення ними вимог законодавства в галузі охорони земель; вирішення інших питань у галузі охорони земель відповідно до закону [4].

Таким чином, функції органів публічної влади у галузі земельних відносин, необхідно характеризувати за їх законодавчим закріпленням, які пов'язані з реалізацією функцій держави. Обумовленість і необхідність діяльності органів державного управління повинно відповідати змісту функціонування держави в механізмі державного управління земельними ресурсами, а чітка законодавча регламентація і компетенція їх органів повинна відповідати конкретним умовам розвитку суспільних відносин.

Створення ефективного державного управління в Україні можливе тоді, коли будуть поєднані наукові дослідження в сфері державотворення з законопроектною та нормативною діяльністю, організаційними процедурами, удосконаленням державного апарату, матеріального та фінансового забезпечення його функціонування та ін. [5, с. 25].

Погоджуючись з цією думкою, зазначимо, що постійні зміни в системі органів управління у галузі земельних відносин, сучасний стан поділу влади та наявність правових колізій у їх правовому регулюванні потребують нових наукових поглядів на зазначені проблемні питання.

До системи органів, які здійснюють самоврядний контроль чинне законодавство відносить органи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. 1 140 Конституції) [1].

Згідно ст. 189 ЗК України, самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами. Можливість здійснення цього виду контролю передбачена такими Законами України:

«Про місцеве самоврядування в Україні», п. «б» ч. 1 ст. 33, [6]; «Про охорону земель», ст. 20, [7]; «Про охорону навколишнього природного середовища», п. «і» ст. 15, [8]. Окрім того, самі органи місцевого самоврядування в своїх актах деталізують положення вищевикладених законів. Наприклад, Київською міською радою прийнято рішення «Про Порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві» [9]. Органи місцевого самоврядування мають право розглядати справи про адміністративні порушення, пов'язані із земельними відносинами (ст. ст. 104, 141, 142, 152, КУпАП) та припиняти право користування земельною ділянкою передбачені ст. ст. 141, 143, 144 ЗК України та вимагати повернення самовільно зайнятих земельних ділянок (ст. 212 ЗК України).

До органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин Конституція України та інші нормативно-правові акти відносять: обласні ради; Київська і Севастопольська міські ради; районні ради на території району; районні у містах ради; сільські, селищні, міські ради.

У цих нормативних актах мова йде про повноваження органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин. Проте, якщо ЗК України відносить до компетенції відповідних рад здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель, тоді, як Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. «б» ч. 1 ст. 33) делегує повноваження здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель. Тобто, органи місцевого самоврядування безпосередньо не здійснюють контроль за використанням та охороною земель. Делеговані повноважені надають їм можливість опосередковано здійснювати самоврядний контроль за використанням і охороною земель в межах територіальної громади.

Отже, наявна проблема відсутності правового механізму вирішення питання змісту і порядку здійснення контролю органами місцевого самоврядування. Виникає парадоксальна ситуація: Кодекс виокремлює такий вид контролю, але не визначає його змісту [10, с. 25].

Оскільки на законодавчому рівні засади здійснення самоврядного контролю визначаються лише в загальному вигляді, для вирішення цього питання необхідно звернутися до нормативних актів які регулюють земельні правовідносини та з'ясувати, що є об'єктом самоврядного та державного контролю. Так, згідно ст. 4 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [11], об'єктом державного контролю визначаються всі землі в межах території України, відповідно і об'єктом самоврядного

контролю повинні виступати землі в межах територій територіальної громади.

Ми цілком підтримуємо думку, що органи місцевого самоврядування повинні бути наділені повноваженнями, які б надавали їм право контролювати використання всіх земель у межах відповідних територій з метою забезпечення не тільки норм чинного земельного законодавства, а й затвердження планів забудови та розвитку територій населених пунктів [10, с. 25].

Без сумніву, перелік повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних ресурсів у порівнянні з органами державної виконавчої влади різняться, у той же час за органами місцевого самоврядування закріплюються важливі контролюючі та адміністративні повноваження в межах територіальної громади: контроль за використанням комунальних земель, вирішення земельних спорів. Звичайно, у порівнянні з компетенцією державних органів, у органів місцевого самоврядування значно обмежена сфера компетенції, але цього цілком достатньо для ефективного земельного адміністрування на місцевому рівні. При цьому правова природа повноважень органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин якісно відрізняється від повноважень і статусу інших органів державної виконавчої влади. Підставою такого підходу є ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [2].

На думку І. П. Голосніченка, як державному управлінню, так і управлінню з боку органів місцевого самоврядування притаманні такі ознаки, як публічність, визначеність у законі меж діяльності. Ці види управління відрізняються один від одного лише за суб'єктами та характером джерел їх регулювання. У той же час вони стосуються інтересів громадян, спрямованих на реалізацію та захист їхніх прав і свобод, створення умов для виконання ними своїх обов'язків [12, с. 21].

В умовах розвитку демократичної і правової держави, реалізація повноважень місцевого самоврядування здійснюється за допомогою «децентралізації», тобто передачі повноважень з державного на місцевий рівень. Феномен демократичної децентралізації полягає в поєднанні централізації, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [13, с. 42].

Враховуючи, що об'єктом децентралізації є відповідні повноваження, які переходять від органів дер-

жавної виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, саме через наближення територіальної громади до людини, процеси децентралізації повинні відігравати провідну роль у земельних правовідносинах. Закріплення за органами місцевого самоврядування управлінських функцій у галузі земельних відносин повинно здійснюватися в межах законодавчої компетенції із встановленням гарантій підконтрольності населенню територіальної громади.

Місцеве самоврядування, як засада конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві та державі, є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу і відіграє важливу роль у галузі земельних відносин. В цілому, управлінський вплив місцевого самоврядування є досить різноманітним. Проте, однією з найважливіших сфер управління з боку органів місцевого самоврядування є земельні відносини.

У ст. ст. 6–12 глави 2 ЗК України має місце об'єднання повноважень ВРУ, ВР АРК та місцевих рад у галузі земельних відносин. Варто зауважити, що правова природа ВРУ, її статус якісно відрізняється від статусу інших рад, статус яких, у свою чергу відрізняється один від одного.

Відсутність характерних ознак державного управління не говорить, що такі органи не можуть здійснювати управління у галузі земельних відносин. Ст. 143 Конституції України встановлено, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Зазначене конституційне повноваження конкретизовано й деталізоване в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], окремі статті якого містять переліки відповідних делегованих повноважень та компетенції сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин. Згідно ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Водночас, частина друга ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування надаються окремі повноваження органів виконавчої влади, у реалізації яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Частина перша ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад відносить: вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; затвердження ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними

ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад; вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу.

Висновки. Надання широких повноважень у сфері здійснення виконавчої влади органам місцевого самоврядування, говорить про демократизацію суспільства, де органи виконавчої влади в поєднанні з виконавчими структурами місцевого самоврядування реалізують загальні (публічні) потреби інтересів суспільства. Вони виконують конституційні завдання служіння приватним і публічним інтересам. Звідси, розмежування функцій з управління земельними

ресурсами органами виконавчої і представницької влади різних адміністративно-територіальних рівнів повинно бути чітко виписано і закріплено на законодавчому рівні. Для максимальної реалізації владно-управлінських функцій їх правова регламентація повинна мати максимальне нормативне закріплення. При цьому наукове і нормативно-правове обґрунтування управлінських функцій повинно мати реальне втілення в реалізації практичних завдань. Відсутність правової реалізації призводить до того, що декларативне втілення правової норми в нормативні акти породжують протиріччя, суперечки і конфлікти при правореалізації.

Література

1. Конституція України: прийнята Верховною Радою 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20–21. — Ст.190.
3. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 3–4. — Ст. 27.
4. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.
5. Нижник Р. Н. Деякі аспекти сучасної концепції державного управління в Україні / Р.Н. Нижник // Вісник Академії правових наук України. — 1995. — № 4. — С. 17–25.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
7. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.
8. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради. — 1991. — № 41. — Ст. 546.
9. Про Порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель: рішення Київської міської ради у м. Києві від 25 вересня 2003 року № 16/890// [Електронний ресурс] // LIGAZAKON. — 2003. — Режим доступу: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/4836DB09D69C875EC22573C0005388F6?OpenDocument
10. Багрій І. Самоврядний контроль за використанням та охороною земель України / І. Багрій // Юридичний журнал. — № 8. — 2010. — С. 24–26.
11. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.
12. Голосніченко І. П. Значення адміністративного права в умовах демократичних перетворень суспільства / І. П. Голосніченко // Право України. 1998. — № 11. — С. 21–28.
13. Мартиненко П. Децентралізації у здійсненні державної влади, як конституційний принцип в Україні / П. Мартиненко // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 6. — С. 42.

Мельничук Ольга Федорівна

*Доктор юридичних наук, доцент
декан факультету менеджменту та права
Вінницького національного аграрного університету
(м. Вінниця, Україна)*

Мельничук Ольга Федоровна

*доктор юридических наук, доцент
декан факультета менеджмента и права
Винницкого национального аграрного университета
(г. Винница, Украина)*

Melnychuk Olga

*Doctor of Science of Law, Associate Professor
Dean of the Faculty of Management and Law
of the Vinnytsia National Agrarian University
(Vinnytsia, Ukraine)*

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ
ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ**
**ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ**
**LEGAL ASPECTS IN THE FIELD OF GOVERNANCE
OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE**

Анотація. У статті розкриваються правові аспекти управління у сфері вищої освіти в Україні та вносяться пропозиції щодо удосконалення його законодавчого регулювання. Виділяються дві компоненти в структурі управління у сфері вищої освіти – державна та громадська. Вказується, що система державних органів управління у вищій освіті має ієрархічну побудову та складається з вищого, центрального та регіонального рівнів.

Аналізуються повноваження головного органу в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в сфері освіти – Міністерства освіти і науки України. Акцентується увага на управлінській і правозабезпечувальній діяльності Міністерства освіти і науки України. Доводиться необхідність децентралізації управління у сфері вищої освіти шляхом перерозподілу повноважень між центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки, місцевими органами управління освітою та навчальними закладами.

Вивчається досвід децентралізації управління у сфері вищої освіти в європейських державах. Аналізується освітнє законодавство Австрії, Німеччини, Великобританії, Іспанії та Франції.

Доводиться, що, існуюча в Україні, система управління освітою на місцях не зовсім відповідає потребам часу. Недоліком є те, що в Законі України «Про освіту» не розмежовано повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в галузі освіти, що створює «конкуренцію компетенцій», знижує рівень відповідальності та ефективності їх діяльності. Вказується на потребу розмежування та чіткого законодавчого закріплення повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у сфері освіти.

Обґрунтовується необхідність розвитку та унормування громадського контролю у сфері освіти. Пропонується у новому Законі України «Про освіту» детально врегулювати поняття, види громадського контролю, визначити повноваження органів державного та громадського контролю у сфері освіти.

Підкреслюється роль та значення органів громадського самоврядування в системі управління вищих навчальних закладів. Вказується на необхідність забезпечення повноцінної реалізації органами громадського самоврядування навчальних закладів повноважень у сфері вищої освіти шляхом гарантування їх діяльності профільним міністерством та громадськістю.

Ключові слова: вища освіта, управління, державне управління, громадське самоврядування, студентське самоврядування, децентралізація.

Аннотация. В статье раскрываются правовые аспекты управления в сфере высшего образования в Украине и предлагается совершенствование его законодательного регулирования. Выделяются две компоненты в структуре управления в сфере высшего образования – государственная и общественная. Указывается, что система государственных органов управления в высшем образовании имеет иерархическое построение и состоит из высшего, центрального и регионального уровней.

Анализируются полномочия главного органа в системе центральных органов исполнительной власти, обеспечивающего формирование и реализацию государственной политики в сфере образования – Министерства образования и науки Украины. Акцентируется внимание на управленческой и правообеспечительной деятельности Министерства образования и науки Украины. Доказывается необходимость децентрализации управления в сфере высшего образования путем перераспределения полномочий между центральным органом исполнительной власти в сфере образования и науки, местными органами управления образованием и учебными заведениями.

Изучается опыт децентрализации управления в сфере высшего образования в европейских государствах. Анализируется образовательное законодательство Австрии, Германии, Великобритании, Испании и Франции.

Доказывается, что, существующая в Украине, местная система управления образованием не совсем соответствует потребностям времени. Недостатком является то, что в Законе Украины «Об образовании» не разграничены полномочия местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в области образования, что создает «конкуренцию компетенций», снижает уровень ответственности и эффективности их деятельности. Указывается на необходимость разграничения и четкого законодательного закрепления полномочий между местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в сфере образования.

Обосновывается необходимость развития и нормализации общественного контроля в сфере образования. Предлагается в новом Законе Украины «Об образовании» детально урегулировать понятие, виды общественного контроля, определить полномочия органов государственного и общественного контроля в сфере образования.

Подчеркивается роль и значение органов общественного самоуправления в системе управления высших учебных заведений. Указывается на необходимость обеспечения полноценной реализации полномочий органами общественного самоуправления учебных заведений в сфере высшего образования путем гарантирования их деятельности профильным министерством и общественностью.

Ключевые слова: высшее образование, управление, государственное управление, общественное самоуправление, студенческое самоуправление, децентрализация.

Summary. The article deals with the legal aspects of management of higher education in Ukraine and proposals how to improve its legislative regulation. There are the two components in the structure of governance higher education – state and public. It is claimed that the system of public administration in higher education has a hierarchical organization and consists of a higher, central and regional levels.

Analyzes powers the main body in the system of central executive bodies which form and implement state policy in the field of education – Ministry of Education and Science of Ukraine. Attention is focused on the management and right providing of the Ministry of Education and Science of Ukraine. Demonstrate the necessity of decentralization management in the field of higher education by redistribution powers between the central executive body in the field of education and science, local education authorities and educational institutions.

Shows the experience of decentralization higher education in European countries. Analyzes the educational legislation of Austria, Germany, UK, Spain and France.

Proves that Ukraine's current system of education in the local authorities does not meet the needs of time. The downside is that in the Law of Ukraine «About Education» not demarcated powers of local authorities and local authorities in education, what creates «competition of competencies», reduces the level of responsibility and effectiveness of their activities. Indicates to the need for a clear distinction and legislative consolidation of powers between local authorities and local self-government in education.

Substantiates needs of develop and normalization public control in education. Proposes in the new Law of Ukraine «About Education» regulate in detail the concept, types of public control, Define the powers of the state and public control in education.

Emphasizes the role and importance of public authorities in the management of higher education institutions. Indicates the need providing full implementation by the public authority's powers in higher education by guaranteeing their activities by the Ministry and public.

Keywords: higher education, governance, public administration, public authorities, student's government, decentralization.

Постановка проблеми. Ефективність управління у сфері вищої освіти в Україні є запорукою успішності реформ у цій, надто цінній для держави, суспільства та окремої людини, царині. Не випадково в науковому середовищі та владних колах йдуть пошуки оптимальної моделі такого управління. При цьому важливо не вдатися до перекосів шляхом ідеалізації будь-якої з них. Адже як централізована, так і децентралізована системи управління у сфері вищої освіти мають свої переваги та недоліки. Мабуть, цей факт пояснює існування ідеї державно-громадського управління освітою, яке, на нашу думку, в сучасних умовах переходу від централізованої до децентралізованої системи управління є виправданою. Дійсно, Закон України «Про вищу освіту» (далі – Закон) закріпив право навчальних закладів на автономію, громадське і студентське самоврядування, надав учасникам освітнього процесу академічну свободу, але ці правові інститути перебувають поки що у зародковому стані. Академічна і громадська спільнота в Україні лише навчаються культури самоуправління і надзвичайно добре, що проростають його перші паростки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За таких умов проблема управління у сфері вищої освіти в Україні є актуальною та зумовлює увагу В. Андрущенка, В. Беха, Л. Головій, В. Грабовського, Н. Губерської, Б. Деревянки, О. Зигало, М. Курка, Н. Ракші, О. Рябеки, В. Чорної, Р. Шаповала та багатьох інших вчених. Однак реформування вищої освіти в Україні ставить нові виклики перед науковцями та потребує вироблення науково обґрунтованих пропозицій для удосконалення законодавчого регулювання управління у цій сфері.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є розкриття правових аспектів управління у сфері вищої освіти в Україні та вироблення пропозицій щодо удосконалення його законодавчого регулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Законодавець, врегульовуючи відносини управління у сфері вищої освіти, передбачив дві його компоненти – державну та громадську, що, на думку вчених [1, с. 8], якраз і притаманно моделі державно-громадського управління освітою. Так, управління у сфері вищої освіти у межах своїх повноважень здійснюється: 1) Кабінетом Міністрів України; 2) центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки; 3) галузевими державними органами, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади; 4) органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади; 5) Національною академією наук України та національними галузевими

академіями наук; 6) засновниками вищих навчальних закладів; 7) органами громадського самоврядування у сфері вищої освіти і науки; 8) Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти [2, ст. 12].

Вчені вважають, що система державних органів управління у вищій освіті має ієрархічну побудову та складається з вищого, центрального та регіонального рівнів [3, с. 52].

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в сфері освіти і науки є Міністерство освіти і науки України. З-поміж різнопланових завдань, викладених у Положенні про Міністерство освіти і науки України від 16 жовтня 2014 р. [4], звертають на себе увагу такі, як створення умов для здобуття громадянами дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної освіти, професійно-технічної, вищої освіти, інклюзивного навчання та освіти протягом життя, наукових ступенів, вчених звань, а також розгляд скарг громадян. На наш погляд, навіть зміст цих, окремо взятих, завдань вказує не лише на управлінську, але й правозабезпечувальну діяльність Міністерства освіти і науки України. Разом з тим, вважаємо, що необхідно оптимізувати управлінські повноваження Міністерства освіти і науки України, здійснити їх перерозподіл між центральним органом виконавчої влади у сфері освіти та науки, місцевими органами управління освітою та навчальними закладами. У зв'язку з цим потрібно закріпити за Міністерством освіти і науки України такі повноваження у галузі управління освітою, як здійснення координаційної, аналітично-прогностичної діяльності та державного контролю у сфері освіти. Адже саме такою є практика європейських держав.

Шляхом децентралізації управління у сфері освіти відбувається розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в означеній галузі. Тому, на нашу думку, вивчення досвіду децентралізації у сфері освіти в європейських державах є корисним для України в контексті проведення конституційної реформи місцевого самоврядування. Наприклад, на сьогодні питання освіти є прерогативою федеральних земель Австрії та Німеччини, тому управління у цій сфері здійснюють уряди земель. Децентралізація влади характерна й для Великобританії, в якій управління у галузі освіти здійснюють міністерства Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії. Делегують повноваження у сфері освіти місцевим і регіональним органам влади Іспанія та Франція. Навіть у найбільш централізованій французькій системі управління освітою відбувається трансформація в бік її децентралізації. Так, аналіз положень Кодексу освіти Франції показує, що управ-

ліній у царині освіти здійснюється на різних рівнях — держави, регіонів, департаментів та комун. Кодекс освіти Франції чітко окреслює повноваження і відповідальність цих суб'єктів у сфері освіти та визначає органи управління освітою на всіх рівнях. Відповідно до ст. L.222–1 Кодексу освіти Франція поділена на академічні округи (академії), в кожній з яких управляє ректор. Він є представником міністра в регіоні, тобто канцлером університетів, що забезпечує координацію вищої освіти з іншими її рівнями. Водночас у кожній академії, департаменті створюються консультативні органи — Ради національної освіти, до яких входять представники регіонів, департаментів і комун [5].

На думку автора, існуюча в Україні система управління освітою на місцях не зовсім відповідає потребам часу. Недоліком є те, що в Законі України «Про освіту» не розмежовано повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в галузі освіти, що створює «конкуренцію компетенцій», знижує рівень відповідальності та ефективності їх діяльності. Тому вважаємо, що необхідно перерозподілити повноваження між цими органами, залишивши при цьому місцевим органам виконавчої влади у сфері освіти контролюючі повноваження. У контексті конституційної реформи, для ефективного здійснення управління освітою органами місцевого самоврядування, пропонуємо створити при обласних і районних радах відповідні виконавчі комітети. Адже бюджетне фінансування освіти в Україні вимагає повноцінного функціонування органів місцевого самоврядування з достатнім обсягом повноважень у цій сфері.

Поряд з належною організацією управління освітою важливим питанням є здійснення контролю, що в сукупності забезпечує реалізацію, захист та охорону права на освіту. На нашу думку, демократично врегульовуються відносини контролю у сфері освіти в Єдиному (Органічному) Законі про підвищення якості освіти Іспанії. Цей закон містить розділ «Про органи управління, органи участі в контролі за діяльністю державних навчальних закладів і органи координації їх роботи» [6], в якому крім адміністративного контролю узаконюється громадський контроль за управлінням в навчальних закладах (шкільна рада, вчена рада викладачів, інші органи), а також закріплюється статус цих органів.

Доводиться констатувати, що контроль у сфері освіти — питання недостатньо вивчене науковцями, тим більше, якщо воно і розглядається, то в межах того чи іншого предмета дослідження та, як правило, в аспекті виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади та їх посадових осіб. При цьому за межами вивчення залишається громадський контроль

у сфері освіти. В юридичній літературі контролю, що здійснюється у сфері освіти, присвячено небагато праць. Так, Л. Головій з'ясує поняття «державний контроль за наданням освітніх послуг у сфері вищої освіти» [7, с. 6]. В. Чорна розглядає контроль із позиції адміністративно-правового засобу регулювання позашкільної освіти [8, с. 93]. На нашу думку, в пропонуваній дефініції не зовсім точно визначено об'єкт даного контролю, оскільки означені органи здійснюють контроль не тільки за навчальними закладами, але й перевіряють законність дій інших суб'єктів у сфері позашкільної освіти. Адже до її системи входять навчальні заклади, асоціації, фонди, діяльність яких пов'язана з позашкільною освітою, органи управління у цій сфері. Контроль може здійснюватися як у порядку підпорядкування, по вертикалі, тобто бути відомчим (наприклад, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти, має право здійснювати контроль за діяльністю як місцевих органів управління позашкільною освітою, так і навчальних закладів, що їм підпорядковуються), так і позавідомчим. Останній передбачає перевірку діяльності власне позашкільного навчального закладу, а також органів управління позашкільною освітою.

З огляду на зазначені вище зауваження, беручи до уваги факт існування у сфері освіти державного та громадського контролю, пропонуємо наступну його дефініцію: контроль у сфері освіти — це діяльність органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, що полягає в перевірці виконання суб'єктами сфери освіти вимог законодавства або в спостереженні за точним, правильним їх дотриманням і застосуванням з метою забезпечення законності й дисципліни в цій галузі, попередження і виявлення порушень законодавства, поновлення порушених прав.

На нашу думку, з метою забезпечення конституційного права на освіту в Україні необхідно вдосконалити законодавче регулювання та практику діяльності громадського контролю у сфері освіти. Адже у Законі України «Про освіту» державному контролю за навчальними закладами присвячується лише одна стаття, яка містить загальні положення. Вважаємо, що в новому Законі України «Про освіту» необхідно детально врегулювати поняття, види такого контролю, визначити повноваження органів державного та громадського контролю у сфері освіти.

Надання органам громадського самоврядування вищих навчальних закладів широких повноважень — це усталена практика європейських держав, яка наслідується останнім часом і в Україні. Так, у ст. 39 Закону закріплено, що вищим колегіальним органом громадського самоврядування вищого навчального закладу

є загальні збори (конференція) трудового колективу, не менш як 75 відсотків складу яких становлять наукові, науково-педагогічні та педагогічні працівники ВНЗ, які працюють на постійній основі, а також не менш як 15 відсотків виборних представників з числа студентів (курсантів), які обираються шляхом прямих таємних виборів. Вищий колегіальний орган громадського самоврядування вирішує важливі управлінські питання: погоджує статут ВНЗ та зміни до нього, заслуховує щорічний звіт керівника, обирає комісію з трудових спорів, затверджує правила внутрішнього розпорядку і колективний договір, розглядає за обґрунтованим поданням наглядової або вченої ради питання про дострокове припинення повноважень керівника ВНЗ тощо.

Водночас у ст. 40 Закону докладно врегульовано правовий статус органів студентського самоврядування. Формально ці органи мають право брати участь в управлінні вищим навчальним закладом, обговорювати та вирішувати питання удосконалення освітнього процесу, науково-дослідної роботи, призначення стипендій, організації дозвілля, оздоровлення, побуту та харчування, захищати права та законні інтереси студентів, оголошувати акції протесту, вносити пропозиції щодо змісту навчальних планів і програм тощо. За погодженням з органом студентського самоврядування приймається рішення про відрахування студентів та їх поновлення на навчання, переведення з контрактної форми на навчання за державним замовленням і, навпаки, призначення заступників декана, керівника ВНЗ, поселення в гуртожиток і виселення з нього, затвердження рішень із питань студентських містечок та гуртожитків для проживання осіб, які навчаються у вищому навчальному закладі. Інша справа, чи реалізуються повноваження органів самоврядування на практиці, чи не залишаються вони суто теоретичними. Уявляється, що в кожному з навчальних закладів складається своя практика діяльності цих громадських формувань. Вважаємо, що для повноцінної реалізації органами громадського самоврядування ВНЗ своїх повноважень необхідний ефективний контроль з боку профільного міністерства та громадськості. В іншому випадку, повноваження органів студентського самоврядування залишаться декларативними та ілюзорними. Не варто забувати про те, що керівник

навчального закладу, педагогічні та науково-педагогічні працівники мають більше можливостей впливу (фінансового, психологічного) на студентів. Останні залежні від перших, вони є «слабшою», менш захищеною стороною освітніх правовідносин. Це зумовлює ризик перетворення органів студентського самоврядування в «сліпих» виконавців наказів керівників або рішень вчених рад навчальних закладів та призводить до формалізації їх роботи. На нашу думку, важливою гарантією функціонування студентського самоврядування в Україні є норми Закону, які забороняють адміністрації вищого навчального закладу втручатися в діяльність органів студентського самоврядування, зобов'язують керівника ВНЗ забезпечити належні умови для діяльності цих органів та врегульовують фінансові питання студентського самоврядування.

Висновки та подальші дослідження. В умовах переходу від централізованої до децентралізованої системи управління у сфері вищої освіти оптимальною моделлю є державно-громадська, на розвиток якої загалом спрямований Закон України «Про вищу освіту». З метою проведення децентралізації управління у сфері вищої освіти необхідно перерозподілити повноваження між Міністерством освіти і науки України, місцевими органами управління освітою та навчальними закладами, залишивши за центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки здійснення координаційної, аналітично-прогностичної діяльності та державного контролю. Водночас потрібно законодавчо розмежувати повноваження між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у сфері освіти. Для результативного управління освітою органами місцевого самоврядування необхідно створити при обласних і районних радах відповідні виконавчі комітети, які б мали законодавчо закріплений обсяг повноважень у цій сфері. З метою повноцінної реалізації управлінських повноважень органами громадського самоврядування у сфері вищої освіти необхідно забезпечити гарантування їх діяльності профільним міністерством та громадськістю.

Подальші наукові розвідки можуть полягати у розкритті правової природи, законодавчого регулювання та перспектив розвитку громадського контролю у сфері вищої освіти.

Література

1. Управління освітою / Міністерство освіти і науки України; Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова; за науковою ред. В. П. Беха; редкол.: В. П. Бех (голова), М. В. Михайліченко (заст. голови) [та ін.]. — К.: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2013. — 546 с.
2. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 37–38. — Ст. 2004.
3. Губерська Н. Л. Система державного управління вищою освітою в Україні / Н. Л. Губерська // Право і суспільство. — 2014. — № 6–2. — С. 49–55.
4. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 95. — Ст. 2729.
5. Кодекс образования Франции. Законодательная часть [Електронний ресурс] / [под общ. ред. В. М. Филиппова; науч. ред. и предисл. А. Н. Козырин; введ. Г. Ф. Ткач]. — М.: Статут, 2003. — 270 с. — Режим доступа: <http://www.lexed.ru/books>.
6. Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa [Електронний ресурс]. — Режим доступа: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-12886.
7. Головій Л. В. Організаційно-правові засади надання освітніх послуг вищими навчальними закладами України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Головій Людмила Василівна; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. — К., 2010. — 16 с.
8. Чорна В. Г. Контроль та нагляд як адміністративно-правові засоби регулювання у сфері позашкільної освіти України / В. Г. Чорна // Адміністративне право і процес. — 2012. — № 2 (2). — С. 92–98.

References

1. Bekh, V. P. and Mykhajlichenko, M. V. (2013), «Upravlinnia osvitoiu» [Education management], Kyiv, Ukraine.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine «Pro vyschu osvitu», Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 37–38, p. 2004.
3. Hubers'ka, N. L. (2014) «Systema derzhavnoho upravlinnia vyschoiu osvitoiu v Ukraini», Pravo i suspil'stvo, vol. 6–2, pp. 49–55.
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy», Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 95, p. 2729.
5. «Kodeks obrazovaniya Francii» (2003). Zakonodatel'naya chast', available at: <http://www.lexed.ru/books> (Accessed 27 December 2016).
6. Ley Orgánica, «Para la mejora de la calidad educativa», available at: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-12886 (Accessed 27 December 2016).
7. Holovij, L. V. (2010) «Orhanizatsijno-pravovi zasady nadannia osvitnikh posluh vyschymy navchal'nymy zakladamy Ukrainy», Ph. D. Thesis, Nats. un-t. bioresursiv i pryrodokorystuvannia Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
8. Chorna, V. H. (2012) «Kontrol' ta nahliad iak administratyvno-pravovi zasoby rehuliuвання u sferi pozashkil'noi osvity Ukrainy», Administratyvne pravo i protses, vol. 2(2), pp. 92–98.

Мушенко Віктор Васильович

Кандидат юридичних наук, доцент

доцент кафедри загально-правових дисциплін

Київського національного торговельно-економічного університету

(м. Київ, Україна)

Мушенко Виктор Васильевич

кандидат юридических наук, доцент

доцент кафедры загально-правових дисциплін

Киевского национального торгового-экономического университета

(г. Киев, Украина)

Mushenok Victor

Ph.D. in Law, Associated Professor

Associate Professor of the Department of General Legal Disciplines

Kyiv National University of Trade and Economics

(Kyiv, Ukraine)

ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПАРТНЕРСЬКИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ПОДАТКОВОГО КОНТРОЛЮ

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ

FUTURE LEGAL REGULATION OF THE PARTNERSHIP RELATION IN TAX CONTROL

Анотація. У статті здійснено аналіз нормативно-правового регулювання податкового контролю в Україні в контексті декларованої нашою державою лібералізації відносин контрольної діяльності у сфері оподаткування та наближення національного податкового законодавства до суспільно-правових стандартів передових зарубіжних країн. Запропоновано шляхи удосконалення окремих елементів механізму правового уникнення негативних фінансово-економічних наслідків у сфері податкового контролю.

Ключові слова: зарубіжний досвід, періодичність податкового контролю, оподаткування, Податковий кодекс України, фіскальний орган.

Аннотация. В статье проведен анализ нормативно-правового регулювання податкового контролю в Украине, в контексте декларированной нашей государством либерализации отношений контрольной деятельности в сфере налогообложения и приближения национального налогового законодательства к общественно-правовым стандартам передовых зарубежных стран. Предложены пути совершенствования отдельных элементов механизма правового избежания негативных финансово-экономических последствий в сфере налогового контроля.

Ключевые слова: зарубежный опыт, периодичность налогового контроля, налогообложения, Налоговый кодекс Украины, фискальный орган.

Abstract. The article analyzes the legal regulation of tax control in Ukraine in the context of our country declared liberalization of relations control of taxation and approximation of national tax laws to the social and legal standards of advanced foreign countries. Ways of improving individual elements of the legal mechanism to avoid negative financial and economic impact in the area of tax control.

Keywords: foreign experience, the frequency of tax control, tax, Tax Code of Ukraine, the fiscal authority.

Державна політика будь-якої країни формується на засадах забезпечення стабільності та уникнення кризового стану власної фінансово-економічної системи. Одним із основних елементів динамічного формування нестабільності державної фінансово-економічної системи є податкова система.

Саме тому важливим завданням нормативно-правового регулювання податкової системи для будь-якої країни є забезпечення захисту процесу оподаткування від соціально-економічних негативних наслідків для самої держави та платників податків. На сьогодні в нашій державі не розроблено правових механізмів уникнення невиправданих негативних впливів оподаткування, зокрема у частині періодичності здійснення податкового контролю платників податків.

У вітчизняній та зарубіжній науці фінансового та адміністративного права питанням вивчення податкових правовідносин між державою, в особі державних контролюючих (фіскальних) органів, та платниками податків у процесі здійснення системного податкового контролю присвячена значна кількість праць таких науковців як Є. Алісов, Л. Воронова, Є. Криницький, В. Курило, М. Кучерявенко, А. Леушев, Л. Липник, О. Лукашев, В. Мельник, В. Мушенко, О. Орлюк, М. Пінська, Л. Савченко, О. Сударенко, та ін..

Проте, намагання органів державної влади, протягом періоду формування національної податкової системи, постійно змінювати податкове законодавство, призводить до уповільнення дослідження теоретико-правових проблем негативних наслідків державного фінансового контролю для платників податків та самої держави.

Наукове теоретико-правове дослідження означеної проблематики у даний час є актуальним по тій причині, що на сьогодні органами влади України декларуються зміни правових підходів щодо контрольної діяльності, зокрема шляхом ухвалення проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (№ 2418а), проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства у сфері державного нагляду (контролю) (№ 2531а), а також проекту Закону про особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності (№ 3153) [1].

Метою даного дослідження є спроба визначення причин виникнення окремих негативних для держави платника податків наслідків у ході та результатах здійснення заходів податкового контролю в Україні та надати пропозиції щодо удосконалення правового механізму такого контролю в частині уникнення та мінімізації не бажаних наслідків.

Аналіз зарубіжного досвіду показує, що правове регулювання податкових відносин спрямоване на максимальний захист національного платника податків від можливих негативних економічних, соціальних та інших наслідків оподаткування та здійснення податкового контролю [3, с. 144]. Однак, у податковій системі України основною сутнісною функцією системи оподаткування, в тому числі і організації та здійснення податкового контролю, є фіскальна функція, відповідно до якої податки забезпечують наповнення доходної частини бюджету.

Тобто, норми та приписи Податкового кодексу України [2] (надалі – ПК України) та інших актів податкового законодавства щодо порядку адміністрування податків та здійснення податкового контролю сформовані за принципом фіскального регулювання податково-правових відносин. Наслідком цього є виникнення значної кількості негативних результатів у ході правомірної діяльності платників податків та держави, при цьому належний правовий механізм уникнення таких наслідків відсутній.

Виходячи з цього та розуміючи необхідність зміни векторів державної податкової політики, державою робляться спроби лібералізації власної податкової політики, зокрема, щодо запровадження мораторію на контрольну-перевірочну діяльність. Однак, завданням науковців є здійснення детального вивчення даної проблематики та надання пропозицій щодо формування ефективного правового механізму уникнення чи мінімізації таких негативних наслідків.

Отже, здійснення державного податкового контролю регулюється ПК України. Згідно п. 41.1 ПК України: контролюючими органами є органи доходів і зборів – центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізує державну податкову, державну митну політику [3].

Як показує аналіз нормативних актів податкового законодавства, забезпечення суворого додержання приписів норм податкового законодавства зобов'язаними суб'єктами фінансових правовідносин є головною метою діяльності державних контролюючих органів України. Адже, від ступеня ефективності контрольної діяльності таких органів безпосередньо залежить рівень доходів бюджетів, а сам контроль виступає гарантією задоволення публічних майнових інтересів та важливим чинником фінансової безпеки держави, її соціально-економічної стабільності та добробуту.

Основною формою податкового контролю в Україні є податкова перевірка. Саме така форма контролю є найбільш ефективною з точки зору виявлення та забезпечення сплати не задекларованих, не нарахованих та

вчасно не внесених податків до бюджету. Податкові перевірки забезпечують безпосередній контроль за повнотою і правильністю обчислення податків, який може бути реалізований тільки шляхом порівняння податкових декларацій (розрахунків), що їх подають платники податків, з фактичними даними щодо їх фінансово-господарської діяльності. У відповідності до п. 75.1 ПК України контролюючі органи мають право проводити камеральні, документальні (планові або позапланові; виїзні або невиїзні) та фактичні перевірки [3].

Слід зазначити, що критерієм проведення документальних планових перевірок є ризик — ймовірність недекларування (неповного декларування) платником податків податкових зобов'язань, невиконання платником податків іншого законодавства, контроль за яким покладено на контролюючі органи [3]. Тобто, періодичність проведення планових документальних перевірок визначається залежно від ступеня ризику в діяльності таких платників податків.

Перевірки передбачаються у плані-графіку проведення документальних перевірок з такою періодичністю: платники податків з незначним ступенем ризику включаються до плану-графіка не частіше, ніж раз на три календарних роки, середнім — не частіше ніж раз на два календарних роки, високим — не частіше одного разу на календарний рік [3].

На нашу думку, застосування охарактеризованих критеріїв призначення планових перевірок на підставі віднесення суб'єктів, що перевіряються до відповідної групи ризику, може у подальшому бути ефективним в українському податковому законодавстві при умові не позиціонування державними контролюючими органами проведення перевірок з підвищеної потребою держави в коштах. Саме тоді вірогідність настання несприятливих наслідків як властивість ризику у системі оподаткування в Україні не перетворюватиметься у неминучість настання вищевказаних наслідків. Сама ж модель призначення планових перевірок за критеріями ризиковості з врахуванням приналежності платників податків до провідних виробничих галузей економіки України, зможе призвести до декларованої державою політики щодо розвитку підприємницької ініціативи і стимулювання ділової активності національного платника податків.

З розвитком міжнаціональних зв'язків і наднаціонального регулювання питання оподаткування все частіше виходять за межі національного регулювання. Досвід зарубіжних країн наочно демонструє гостру необхідність координації податкової політики країн і гармонізацію їх податкових систем. Підвищення ефективності адміністрування з метою уникнення негативних наслідків для платника податків не втрачає своєї актуальності, оскільки зі зміною середовища функціонування податкової сфери, виникає можли-

вість появи зовсім нових видів ризиків. Для вирішення таких завдань слід формувати спеціальні правові механізми, які допоможуть уникнути різного роду ризиків та негативних наслідків.

В контексті даного дослідження, слід акцентувати увагу на тому, що економіко-правовий устрій високо розвинутих країн відрізняється від інших країн світу проявом тенденції змін на побудову стратегії розвитку не тільки з урахуванням ризиків, а, в першу чергу, новизною особливостей нормативно-правового уникнення ризиків, які формує як держава, в особі контролюючих органів, так і платники податків.

Одним із таких загальних правил стратегії є резервування коштів та інших ресурсів з метою забезпечення потреб, які будуть викликані результатами проведення контрольно-перевірочної діяльності з боку фіскальних контролюючих органів. [4, с. 125]. Тобто, платники податків високо розвинутих країн мають можливість ефективного використання фінансових ресурсів та інвестування коштів в активи чи проекти, що приносять високої доходи за найменшого ризику [5, с. 185].

З вищезазначеного прикладу стає очевидним, що побудова партнерства та розв'язання проблеми гармонізації взаємовідносин у сфері податкового контролю в Україні ускладнюється як представниками державних фіскальних органів так і платниками податків. Зокрема, у вітчизняній громадській думці побутує встановлена тенденція недоброзичливого та не толерантного ставлення платників до фіскальних контролюючих органів, наявність конфлікту інтересів між учасниками контрольно-перевірочного процесу [6, с. 280].

Аналіз даної проблематики дав можливість визначити окремі фактори, що негативно впливають на становлення та розвиток партнерських відносин у сфері оподаткування та податкового контролю:

- наявність корупційної складової у діях представників фіскальних органів та намагання отримати власну вигоду за результатами здійсненого контролю;
- ускладнення процесу податкового контролю, збільшенням тривалості та вартості його здійснення;
- не виправдані завдання і методи контрольно-перевірочної роботи фіскальних податкових органів;
- відсутність податкової свідомості у платників податків, спрямованої на самостійне належне обчислення податкових зобов'язань, добровільну їх сплату тощо;
- низький рівень податкової культури платників податків, зумовлений насамперед постійними та численними нововведеннями у вітчизняному законодавстві, відсутність завчасної поінформованості платників про очікувані зміни у ньому;
- тенденції держави щодо декларування зниження рівня податкового тиску та фактичне його підвищення тощо.

На нашу думку, впровадження у життя ідеї партнерських відносин держави і платників податків можливий за умови нормативного закріплення анти фіскального правового механізму державного фіскального контролю та забезпечення законності дій представників органу фіскального контролю та податкової дисципліни платників в суспільстві мають стати:

- створення інституційних, економічних та інших умов для належної взаємної реалізації прав та обов'язків;
- гідна оплата праці та диференційований підхід до преміювання за результатами роботи та належний соціальний захист представників фіскальних органів;
- своєчасний, якісний та обґрунтований внутрішній аудит і контроль, які мають забезпечуватись вищим керівництвом кожного територіального фіскального органу;
- забезпечення персональної відповідальності представників державних фіскальних органів за шкоду, завдану їхніми неправомірними діями та рішеннями платникам податків у процесі контрольно-перевірочної роботи, зокрема шляхом застосування адміністративних, а при потребі і кримінальних санкцій.

Висновки. Проведений науковий аналіз вітчизняного досвіду правового уникнення несприятливих наслідків податкового контролю показує, що особливо притаманним для вітчизняної податкової системи є формування несприятливих наслідків процесу оподаткування для платників шляхом збільшення кількості та періодичності заходів контролю, а також підвищенні податкового тиску, з метою збільшення

дохідної частини бюджету. Держава, хоч поки лише декларативно, намагається забезпечити європейський головний принцип податкової політики, який полягає у встановленні оптимальних ставок податків та формування системи стійких стимулів для виробників. Адаптація застосування країною такого принципу у кінцевому підсумку створить впевненість у платників, стимулює добровільну сплату податків та призведе до збільшення бюджетних надходжень.

Важливим елементом трансформації моделі оподаткування в Україні, є формування податкової дисципліни платників податків та представників фіскальних контролюючих органів. Сутність такої правової категорії, на нашу думку, полягає в точному, своєчасному й неухильному виконанні усіма суб'єктами податкових правовідносин обов'язків, встановлених для них нормами податкового законодавства. Носіями таких обов'язків під час здійснення податкового контролю є як держава в особі органів, уповноважених здійснювати податковий контроль, так і платники податків.

З метою гармонізації взаємовідносин між фіскальними органами і платниками податків у процесі здійснення податкового контролю податкову дисципліну слід розглядати як виконання суб'єктами податкових правовідносин обов'язків, встановлених для них нормами податкового законодавства для досягнення конкретних запланованих результатів. Переорієнтація функцій податкового контролю з фіскальної і каральної на профілактичну має забезпечити не лише виявлення фактів порушення податкової законодавства усіма суб'єктами податкових правовідносин, а й з'ясування причин виникнення таких порушень.

Література

1. Верховна Рада ухвалила закони щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://csm.kiev.ua/index.php?option=com>
2. Ногінова Н. М. Необхідність реформування податкової політики України в умовах євроінтеграції / Н. М. Ногінова // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: збірник наукових праць / ред. кол.: І. Д. Пасічник, О. І. Дем'янчук. — Острого: Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2014. — Випуск 25. — С. 141–145.
3. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]: Закон від 02.12.2010 р., № 2755-VI. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/2010>.
4. Мельник М. І. Податковий контроль в Україні: проблеми та пріоритети підвищення ефективності: монографія / М. І. Мельник, І. В. Лещух. — Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України», 2015. — 330 с.
5. Курило В. І. Визначення поняття «податковий ризик» у податковому законодавстві України / В. І. Курило, В. В. Мущенко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право», 2015. — Вип. 213, ч. 1 — С. 181–187.
6. Сибірянська Ю. Нова модель податкової системи України: перерозподіл податкового навантаження / Ю. Сибірянська, М. Кондратенко // Бізнес Інформ. — 2014. — № 7. — С. 276–283.

Піддубна Дар'я Сергіївна

Кандидат юридичних наук

старший викладач кафедри цивільного та господарського права

Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України

(м. Кривий Ріг, Україна)

Поддубная Дарья Сергеевна

кандидат юридических наук

старший преподаватель кафедры гражданского и хозяйственного права

Донецкого юридического института Министерства внутренних дел Украины

(г. Кривой Рог, Украина)

Piddubna Daria

Ph.D. in Law

Senior Lecturer of the Department of Civil and Economic Law

of the Donetsk Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine

(Kryvyj Rig, Ukraine)

ГЕНЕЗА ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЧНОГО ВИРОБНИЦТВА В УКРАЇНІ – ПРАКТИЧНИЙ ТА ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ

ГЕНЕЗИС ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНИЧЕСКОГО ПРОИЗВОДСТВА В УКРАИНЕ – ПРАКТИЧЕСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ

GENESIS FORMING ORGANIC PRODUCTION IN UKRAINE – PRACTICAL DIRECTIONS

Анотація. Органічне виробництво для України характеризується не значною тривалістю часу його становлення та поширення. Проте, звернення до історичних позицій надають усі підстави для ствердження: органічний напрям – оновлений вид забутого виробництва і діяльності, що існував у далекі минулі часи. Його дослідження обумовлено тим, що історичним фактам властиво повторюватися; знання історії та розвитку – підстави, які дають можливість здійснювати аналіз, систематизацію та виділяти спірні, єдині позиції, а головне – створює підґрунтя до унеможливлення повторення у майбутньому відповідних помилок минулого.

Ключові слова: органічне виробництво, генеза, органічне господарювання, історичний період, нормативно-правове регулювання.

Аннотация. Органическое производство для Украины характеризуется не значительной продолжительностью времени его становления и распространения. Однако, обращение к историческим позициям предоставляют все основания для утверждения: органическое направление – обновленный вид забытого производства и деятельности, существовавший в далекие прошлые времена. Его исследования обусловлено тем, что историческим фактам свойственно повторяться; знание истории и развития – основания, которые дают возможность осуществлять анализ, систематизацию и выделять спорные, единые позиции, а главное – создает почву к невозможности повторения в будущем соответствующих ошибок прошлого.

Ключевые слова: органическое производство, генезис, органическое хозяйствования, исторический период, нормативно-правовое регулирование.

Summary. Organic production in Ukraine is characterized not by a significant length of time of its formation and distribution. However, an appeal to the historical position give every reason for approval: an organic direction – an updated view of the forgotten and the production activities that existed in the distant past. His research is due to the fact that the historical facts tends to repeat itself; knowledge of the history and development – a base that allow to analyze, organize and allocate controversial, common positions, and most importantly – creates the basis for the impossibility of a recurrence of the respective errors of the past.

Key words: organic production, genesis, organic farming, historical period, legal regulation.

Органічне виробництво — новий сучасний напрямок у сфері здійснення суб'єктами господарювання. Визначений напрямок обумовлений розвитком сучасних технологій, станом навколишнього природного середовища, показниками щодо захворюваності населення, світовим господарським переходом на зазначений вид господарювання, закладенням підґрунтя від споживчого ставлення до бережливого тощо. Сучасна активна підтримка такого виду ведення господарства зі сторони діючого Міністерства аграрної політики та продовольства України та відповідні його дії, як то підписання ряду договорів з міжнародними країнами щодо експорту української сільськогосподарської продукції, активна робота у сфері удосконалення законодавства щодо ведення органічного виробництва обумовлює належний рівень існування такої діяльності на теренах України. Зазначене обумовлює і потребу у знанні відповідних нормативно-правових актів. Відразу варто звертати увагу, не лише на знання національного законодавства, а й міжнародного, оскільки на сьогодні діє ряд європейських, міжнародних, національних стандартів, вимог, директив, конвенцій, регламентів, яких необхідно дотримуватись під час здійснення органічного виробництва.

Для вірного розуміння існуючих нормативно-правових положень саме у тому вигляді у якому вони є, а також чітке бачення щодо можливості надання пропозицій з метою уніфікації норм права, обумовлює розгляд генези правового регулювання органічного виробництва. Адже, виключно історичний період становлення у загальному виді суспільних відносин у сфері здійснення органічного виробництва, а також і у процесі створення, зміни, удосконалення та майбутніх потреб щодо змін у напрямі відповідного законодавства дає підґрунтя для вірного розуміння та застосування правових норм.

Зміна свідомості світового значення щодо збереження природи в цілому та її компонентів, щодо потреби покращення стану життя та здоров'я людини, зберегти можливість до залишення після себе нащадків тощо, а також з метою того, щоб оволодіти міжнародними ринками реалізації продукції та сировини зумовили і перед Україною потребу у реформуванні ведення сільського господарства. Тим паче, що Україна як центр європейської спільноти, одна із країн, яка володіє такими значними потенційними природними ресурсами. Зважене та вірне їхнє використання — запорука до процвітання та розвитку країни.

Звертаючись до витоків історії та процесу формування України як незалежної країни, потрібно чітко враховувати, що у якійсь мірі органічне виробництво існувало ще у далекі далекі часи. Однак, воно немало

якогось специфічного найменування, яке б виокремлювало б його поміж інших видів діяльності людини. Проте за своїми характерними властивостями, саме такі види діяльності і лежать в основі трансформування їхньої діяльності у сучасні, добре відомих і зрозумілих до сприйняття видів господарювання.

У питаннях розвитку органічного господарювання в Україні варто починати із розгляду здійснення вирощування, збирання сільськогосподарських культур, ягід тощо ще починаючи з трипільської культури, а то навіть і раніше. Проте, саме починаючи із Трипільської цивілізації V–III тисячоліття до нашої ери, відображаються традиції землеробської культури українців. Саме тому, у деяких працях можливо зустріти позиції щодо зародження принципів так званого відновлюваного землеробства. Його суть полягала у природних механізмах збереження та відновлення родючості ґрунтів.

Враховуючи ознайомчий характер із історією становлення трансформування у сучасно-відоме органічне господарювання варто згадати і часи Київської Русі та Козацької держави. У цей період діяльність у сільському напрямі також здійснювалась на принципах наближених методів землеробства максимально до принципів збереження довкілля, необхідності оптимізації конкретних форм і складних взаємозв'язків та налагодження взаємодії між людством, суспільством, природою [1].

Посилаючись на науковий доробок [1] варто враховувати та зазначити їхні досліджені позиції щодо напрямів розвитку органічного виробництва в Україні, зокрема «Сергій Подолинський, видатний фермер та вчений — аграрник з Австралії, корені якого походять з України, є великим новатором та сподвижником органічного та біодинамічного землеробства у світі. Дуже співзвучною до прадавніх методів відновлювального господарювання є концепція С. Подолинського про мету людської праці, яка спрямована на збільшення на земній поверхні перетворюючої енергії людського організму, за допомогою якої він добуває ті кількості енергії, яких без його втручання не вистачає в природі». Надалі у дослідженні йде мова про те, що «починаючи з кінця 70-х років минулого століття в Україні здійснювався широкомасштабний Полтавський експеримент з впровадження ґрунтозахисного безплужного землеробства. Цей виробничий експеримент спочатку охоплював переважно Полтавську область, а потім був поширений на окремі райони Одеської, Херсонської, Луганської, Донецької, Київської та Вінницької областей. Передумовою для ґрунтозахисного безплужного землеробства, яке запроваджувалось за ініціативи Ф. Т. Моргуна та М. К. Шикуди був досвід подолання катастрофічних

наслідків вітрової ерозії у Казахстані та Сполучених Штатах Америки. Підставою для запровадження ґрунтозахисних технологій та мінімізації обробітку ґрунту було широкомасштабне поширення ерозійних та деградаційних процесів на сільськогосподарських угіддях України, що було спричинено надмірним відсотком сільськогосподарських угідь та ріллі у складі земельних угідь, пануванням занадто інтенсивної полицевої оранки, застосуванням інтенсивних технологій з високими нормами мінеральних добрив та пестицидів. Великою мірою ідеї безплужної системи та мінімізації обробітку базувалися на ідеях Івана Овсінського, що працював на півдні України ще на початку 20-го століття. Найбільш послідовним прихильником ґрунтозахисного безплужного обробітку у Полтавській області був керівник нинішнього ПП «Агроєкологія», а раніше САТ «Обрій» у Шишацькому районі С. С. Антоненко. Обравши ґрунтозахисні технології вирощування сільськогосподарських культур на основі безплужного обробітку ґрунту з поступовою його мінімізацією на фоні застосування високих норм органічних добрив (понад 20 т/га. сівозмінної площі), ще в кінці 70-х років минулого століття керівництво господарства прийшло до висновку про можливість подальшої мінімізації обробітку ґрунту та поступової відмови від застосування синтетичних гербіцидів, засобів захисту рослин та мінеральних добрив. Таким чином господарство перейшло на шлях поступової біологізації землеробства, теоретичну основу якого було розроблено М. К. Шиколою та його науковою школою (О. Ф. Гнатенко, О. В. Демиденко, А. Д. Балаєв, М. Ф. Бережняк, М. В. Капштик, О. Л. Тонха та інші). На початку 21-го століття рослинницька галузь ПП «Агроєкологія» була повністю переведена на органічне агро виробництво і була сертифікована одним із органів сертифікації з надією на подальший експорт продукції закордон, і перш за все до країн ЄС та Швейцарії. Проте, обіцяний експорт не набув достатніх масштабів і господарство не відчуває реального економічного ефекту від запровадження органічних методів господарювання перш за все через відсутність державної підтримки органічного виробництва та нерозвиненість внутрішніх ринків збуту органічної продукції. Пізніше на органічне виробництво перейшли ряд господарств Саратського та Ренійського районів Одеської області, які були сертифіковані переважно органом сертифікації Контрол Юніон (представництво Голандської компанії Скал Інтернешнл). Ініціатором такої диверсифікації були представники інвестиційних компаній. Створення перших сертифікованих органічних господарств в Україні було викликане головним чином широкою хвилею переходу на органічне землеробство у Європейському Союзі

і стрімким ростом ринку органічної продукції у 90-х роках. У останні роки десятки господарств і багато тисяч гектарів землі було переведено головним чином на півдні України (Одеська та Херсонська області), у центральній (Вінницька, Полтавська обл.) та західній Україні (Тернопільська, Чернівецька та Львівська області). Згідно із даними Федерації органічного руху України у 2007 році кількість органічних господарств в Україні досягла 72, охоплюючи загалом 242042 га. сільськогосподарських угідь. Хоча кількість господарств все ще дуже мала, їх частка у складі сільськогосподарських угідь країни вже досить помітна, а загальна площа у органічному землеробстві вже є порівняльною із сусідніми східно та центральноєвропейськими країнами, що нещодавно стали членами ЄС. Проте наведені дані не можна розглядати як абсолютно об'єктивні, оскільки в Україні не ведеться жодна офіційна статистика з цього питання. Рослинництво обмежується переважно виробництвом зерна, головним чином, пшениці і переважно на експорт. Вирощування овочів та плодів згідно із вимогами органічного виробництва, а також органічне тваринництво ще тільки зароджуються. Однобічність розвитку органічного агровиробництва та нерозвиненість ринків збуту призводить до того, що виробники не мають достатнього зиску від виробництва органічної продукції.

У 2003–2004 роках господарства у Вінницькій, Тернопільській, Київській та Луганській областях були переведені на органічне землеробство у формі пілотного проекту, що базувався на технічній допомозі з боку Швейцарського бюро співробітництва у межах проекту «Eco-Land: Sustainable Land Use in Ukraine», започаткованого у січні 2003 року. Близько 35 господарств різних форм власності, що опікуються даним проектом мають сертифіковане виробництво. Сертифікація здійснювалась ТОВ «Органік стандарт» та Інститутом екологічного маркетингу (ІМО, Швейцарія)».

У ході історичного напрямку запровадження та поширення в Україні органічного напрямку варто відмітити і те, що Полтавщина на сьогодні є домінуючою адміністративно-територіальною одиницею, яка активно втілює такий напрям сільського господарства, збільшує кількість суб'єктів господарювання у ньому, проводить різні ознайомчі та інформаційні заходи. Так, у 2013 році в рамках пілотного проекту з підтримки органічного сектору сільського господарства, який виконується Німецьким Товариством Міжнародного Співробітництва (GIZ), в Полтавській області побував експерт швейцарського інституту органічного сільського господарства пан Томас Берне [1]. Підведення робочого візиту зазначеної особи відбулося на засіданні круглого столу 01 лютого 2013 року під час

якого гість представив висновки і пропозиції щодо об'єднання різних зацікавлених учасників органічного сектору. У загальному вигляді проект GIZ з підтримки органічного сектору сільського господарства розраховувався на півтора роки і планував підвищити обізнаність населення щодо переваг споживання органічної продукції, розширити коло зацікавлених фермерів, що займаються органічним землеробством та виробляють органічні продукти споживання, шляхом проведення інформаційних, навчальних та промоційних заходів. Зокрема, передбачався напрям підтримки розвитку такого сектору як збір та первинна переробка дикорослої рослинної продукції.

Не зменшує своїх обертів розвиток органічного напрямку на Полтавщині і сьогодні. Так, на базі Департаменту агропромислового розвитку Полтавської ОДА відбувся регіональний форум «Органічна Україна 2016»: органічне землеробство як стратегія розвитку сільських територій» [3]. На засіданні представником виконавчої влади було анонсовано про розроблення Програми розвитку аграрного комплексу Полтавщини до 2020 року, окремим напрямом якої є розвиток органічного виробництва. Поміж суб'єктів, які займаються виробництвом такої продукції було зазначено, що попит на органічну продукцію безперечно зростає і в більшій мірі за кордоном, внутрішній ринок має повільні показники, а споживачі знають про неї мало. Учасники зібрання обговорили також і міжнародний досвід органічного сільського господарства, розвиток органічного ринку в Україні, стабільний прибуток в органічному бізнесі, створена виставка органічної продукції, якою цікавляться переважно закордонні суб'єкти. Позитивним напрямом форуму стало залучення студентів. За твердженням професора кафедри екології, охорони навколишнього середовища та збалансованого природокористування ПДАА Віктор Писаренко навчальний центр «Полтава-органік», спрямований надавати можливість студентам досліджувати органічну продукцію, адже органічне землеробство — це здорова їжа, здорова їжа — здорова нація, здорова нація — свідомість [3].

Процес становлення органічного виробництва в Україні триває достатньо довгий час, проте він досліджується в переважній більшості науковцями економічного спрямування. Їхні дослідження надають багато позитивних моментів виокремлення інформаційного змісту, який повноцінно можливо використовувати, а в деяких випадках навіть необхідно, для створення правових норм. Адже, такий підхід — прояв комплексності, а отже запорука до всеосяжного висвітлення та врегулювання суспільних відносин.

У відповідності до наукового доробку д.е.н., академіка, директора ННЦ «Інституту аграрної економі-

ки» НААНУ Ю. О. Лупенка, визначено: «формування ринку органічних продуктів харчування в Україні відбувається під дією внутрішніх — зростання попиту на безпечні та здорові продукти харчування з підвищенням рівня життя населення та зовнішніх чинників — зростання світового ринку органічної продукції та зацікавленістю міжнародної спільноти в Україні як потенційно потужному виробникові такої продукції» [4]. Виходячи із світового досвіду виділяються 4 етапи розвитку ринку органічних продуктів харчування: 1 — клубний (фермери та споживачі, зацікавлені в споживанні здорової їжі, організуються в клуби, товариства, організації); 2 — галузевий (зростає кількість виробників органічної продукції, формуються асоціації та професійні об'єднання, створюється нормативно-правова база діяльності суб'єктів органічного виробництва); 3 — ринковий (створюються закони, розвивається інфраструктура виробництва, переробки й реалізації органічних продуктів); 4 — загально-національний (суспільство усвідомлює користь та переваги органічного виробництва, держава активно допомагає розвитку як пропозиції, так і попиту на екологічно чисті продукти харчування) [4]. Важливо враховувати, що через відсутність офіційних статистичних даних та неврегульованість митного контролю у митних деклараціях органічну та традиційну продукцію не розрізняють. На переконання Ю. О. Лупенка Україна знаходиться на третьому етапі розвитку органічного ринку.

У питанні виокремлення процесу зародження, поширення та устаткування органічного виробництва, а на сьогодні, і господарювання, варто враховувати і різноманітні чинники впливу у визначеному напрямі. За твердженням д.е.н., професора Т. О. Зінчук «досягнення науки та техніки дозволяють лише у певних межах, зумовлених природними процесами та біологічними ритмами навколишнього природного середовища, активно впливати на родючість землі та продуктивність рослин і тварин. У свою чергу, біологічні чинники висувають жорсткі вимоги до науково-технічних розробок, і, в першу 15 чергу, це стосується нормального рівня життєдіяльності рослин, тварин, відтворення родючості ґрунтів, збереження сільськогосподарських угідь заради здорового майбутнього людини та планети, в цілому» [4]. Сучасний аграрний розвиток, усе в більшій мірі зумовлює повернення до першочергових витоків господарювання, адже споживчий та швидко збагачувальний вид господарювання не надає розвитку майбутньому належному функціонуванню аграрного виробництва. Поєднані економічні та екологічні позиції надають підстави не лише для зародження органічного виробництва в Україні, а й в усьому світі та створюють передумови для виділення

причин до споживання органічних продуктів, продукції, сировини:

«по-перше, з точки зору споживача, це — популяризація здорового способу життя; виховання відповідної культури споживання; досягнення гармонії з природою; турбота про екологію;

по-друге, з точки зору виробника, це — фінансовий результат у вигляді прибутку; освоєння нового сегменту ринку; підтримка сприятливого стану навколишнього природного середовища; обов'язковість дотримання норм та стандартів екологічного землеробства; впровадження елементів екологічного маркетингу та менеджменту у виробничу діяльність; гарантована підтримка держави» [4].

Дослідники звертають увагу і на факт того, що в Україні ще до кінця не сформована відповідна законодавча база, органічний напрям у сфері аграрного господарства — новий вектор діяльності, не сформована теоретична та методологічна основа до понятійного апарату «органічне виробництво», а відповідно і до «органічне господарювання».

Формування норми права завжди має бути продиктована вимогою часу та реальними суспільними відносинами. Тому перш ніж здійснювати характеристику процесу запровадження законодавчого врегулювання органічного виробництва, хотілося б зазначити висвітлення генерального директора ПП «Галекс-Агро» О. М. Юценка позицій щодо розвитку органічного виробництва на Житомирщині у відповідності до досвіду приватного підприємства [5]. у Новоград-Волинському районі Житомирської області знаходиться одне з найбільших органічних господарств України — ПП «Галекс-Агро», засноване в 2008 році. Це змішане господарство з 19 молочним тваринництвом і польовими культурами, яке працює за стандартами Євросоюзу (EU Organic) і Швейцарії (Bio Suisse). Галекс Агро — перше господарство в Житомирській області, яке зважалося реалізувати модель повноцінної еко-системи, в якій поєднується вирощування органічних культур і органічне тваринництво. Наразі господарство вирощує продукцію на площі 7 тис. га, з яких 5000 га сертифіковані як органічне землеробство, 2000 га — перехідний період. Підприємство спеціалізується на вирощуванні зернових та зернобобових культур, зокрема пшениці, полби (спельти), жита, ячменю, вівса, пелюшки, бобів, вики, гречки та проса. В своїй діяльності ПП «Галекс-Агро» керується тим, що для оптимальних результатів при вирощуванні зернових культур необхідний правильний баланс гумусу в ґрунті і вміст поживних речовин. За правилами, органічні господарства не мають можливості використовувати азотні добрива, і рослини живляться тільки з ґрунту. Практика показує, що багато органіч-

них господарств страждають від низького рівня урожайності і якості продукції (наприклад, зниженого вмісту білка у пшениці), що є наслідком негативного балансу гумусу в ґрунті. Вихід з такого становища є, і його допомогли знайти експерти з FIBL, які здійснюють консультативну підтримку підприємства в рамках проекту з розвитку органічного ринку в Україні. Найефективнішим рішенням в даному випадку стало введення в сівозміну бобових на зелений корм (конюшини та люцерни). Швейцарський досвід показує, що мінімально 20–25% бобових на зелений корм значно покращує ситуацію з поживними речовинами: підвищується врожайність з гектара і якість продукції. За рахунок цього поліпшується структура ґрунту, в ньому починають активно розвиватися мікроорганізми, черв'яки; поновлюється баланс гумусу; досягається ефект стримування росту бур'янів за рахунок вирощування швидкорослих бобових і постійного їх скошування з подальшим використанням для годівлі тварин. Таким чином, при органічному вирощуванні ніяк не обійтися без правильної сівозміни. При цьому, якщо рослинництво поєднується з тваринництвом, досягається ще кращий ефект, так як гній вноситься на поля, які потребують азоту. В 2010 році в селі Гульськ Новоград-Волинського району ПП «Галекс-Агро» створено інноваційний молочно-товарний комплекс європейського зразка потужністю 500 голів ВРХ з метою розвитку органічного тваринництва та відтворення на Поліссі м'ясо-молочної породи Симентал. Середній надій на корову наразі становить 22 літри на добу, або 6700 літрів за 305 днів лактації. 20 В 2012 році підприємством розпочато будівництво та реконструкцію молочно-товарної ферми на 850 голів ВРХ в селі Городище Новоград-Волинського району, де вже збудовано 50% загальної потужності, завезено 350 голів племінних нетелів породи Симентал. У липні 2008 року на базі підприємства було проведено перший в Україні семінар «Всеукраїнський День органічного поля» в рамках швейцарсько-українського проекту «Органічна сертифікація та розвиток органічного ринку в Україні», в якому приймали участь 9 європейських країн. ПП «Галекс-Агро» три роки поспіль приймає участь у найбільшій міжнародній виставці органічної продукції «БіоФак» (BioFach) у м. Нюрнберг (Німеччина), на якій представляє українську органічну продукцію. Регулярна участь у виставках дає можливість ознайомлюватися з сучасними тенденціями розвитку світового органічного ринку, обмінюватися досвідом, а також налагоджувати міжнародні контакти для подальшого поширення ідеї органічного руху і розвитку органічного сектору в Україні. Наразі підприємство є учасником швейцарсько-українського проекту «Розвиток органічного ринку в Україні, 2012–2016 рр.».

метою якого є сприяння розвитку органічного сектора в Україні та інтеграції українських малих та середніх підприємств в міжнародну торгівлю сертифікованою органічною продукцією. Діяльність підприємства в рамках проекту, який підтримується дослідним інститутом органічного сільського господарства (FiBL, Швейцарія), спрямована на розширення посівних площ під органічними орними культурами та здійснення заходів з покращення якості та збільшення обсягів торгівлі молочною продукцією в Україні.

Даний практичний досвід чітко відображає екологічну спрямованість органічного виробництва, потребу дотримання правил сівозмін, що досягається

вимогою самого виробництва і усуває будь-які додаткові механізми державного впливу та контролю щодо вимоги такого дотримання, адже не дотримуєшся сівозміни — втрачаєш показники врожайності. Відображає світову зацікавленість у органічній продукції, а отже вимога часу зумовлює всеохоплюючий перехід до нього в Україні та створює потребу у «якісних» нормативно-правових актах.

Звернення до інших наук та їхніх результатів — це поєднання відповідних напрацювань задля комплексного підходу до врегулювання суспільних відносин, що створює важливий аспект — розробку норм права, які підтверджені потребою практичного життя.

Література

1. Органічне агровиробництво: нові ринкові можливості та виклики для виробників зерна в Україні / Андрій Галяс, Михайло Капштик, Юрій Бакун // Київ. — 2008. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [file:///C:/Users/%D0%94%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%B0/Downloads/organichne-agrovirobnitstvo-novi-rinkovi-mozhливosti-ta-vikлиki-dlya-virobnikiv-zerna-v-ukrajini%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/%D0%94%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%B0/Downloads/organichne-agrovirobnitstvo-novi-rinkovi-mozhливosti-ta-vikлиki-dlya-virobnikiv-zerna-v-ukrajini%20(1).pdf)
2. Учасників органічного сектору Полтавщини об'єднують в єдину ініціативну мережу «Органіка з Полтави». — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://reporter.pl.ua/novini/sytuatsija/10166-uchasnykiv-organichnogo-sektoru-poltavschny-objednajat-v-edynu-initsiatyvnu-merezhu-organika-z-poltavy>
3. на базі Департаменту агропромислового розвитку Полтавської ОДА відбувся регіональний форум «Органічна Україна 2016»: органічне землеробство як стратегія розвитку сільських територій». — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://np.pl.ua/2016/04/u-poltavi-projshov-rehionalnij-forum-organichna-ukrajina-2016-foto/>
4. Ю. О. Лупенко Формування попиту та пропозиції на ринку органічної продукції / Ю. О. Лупенко // — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.znau.edu.ua/media/nauka_innovation/organic/Organic_20132.pdf
5. Ющенко О. М. Розвиток органічного виробництва на Житомирщині: досвід ПП «Галекс-Агро» / О. М. Ющенко // — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.znau.edu.ua/media/nauka_innovation/organic/Organic_20132.pdf

Піддубний Олексій Юрійович

Доктор юридичних наук, доцент

завідувач кафедри цивільного та господарського права

Національного університету біоресурсів і природокористування України

Поддубный Алексей Юрьевич

доктор юридических наук, доцент

заведующий кафедрой гражданского и хозяйственного права

Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

Piddubnyi Oleksii

Doctor of Science of Law, Associated Professor

Chair of the Department of Civil and Commercial Law

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

**МЕТОД ЕКОЛОГІЧНОГО, ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ПРАВА
ТА ПРАВА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ
(НА ПРИКЛАДІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ БІОТЕХНОЛОГІЙ)**

**МЕТОД ЭКОЛОГИЧЕСКОГО, ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ПРАВА
И ПРАВА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
(НА ПРИМЕРЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БИОТЕХНОЛОГИЙ)**

**THE METHOD OF THE ENVIRONMENTAL, NATURAL RESOURCE LAW
AND THE LAW OF ENVIRONMENTAL SAFETY
(THE CASE OF LEGAL REGULATION OF BIOTECHNOLOGY)**

Анотація. Дана публікація покликана продемонструвати на прикладі правового регулювання у сфері біотехнологій певні загальні особливості, в межах існуючої у сучасній науці екологічного права дискусії щодо розмежування предмету і методів правового регулювання екологічного, природоресурсного права та права екологічної безпеки, наявність об'єктивних передумов для виокремлення таких тісно переплєтених, але самостійних галузей, що вирішують споріднені задачі і більшість норм яких мають комплексний характер, тобто відносяться більш ніж до однієї галузі одночасно, що дає підставу вести мову про споріднені предмети та спільний метод правового регулювання.

Виходячи з виділених особливостей методу правового регулювання, предмета і об'єкта правовідносин у сфері біотехнологій, логічно провести їх функціональний поділ за змістом, а відповідно і за специфікою методу правового регулювання на три окремих групи: правовідносини щодо охорони і збереження біологічного ресурсу – біорізноманіт-тя (еколого-правові відносини), забезпечення біологічної безпеки (антропоохоронні правовідносини); правовідносини щодо використання і відтворення біологічних ресурсів і процесів, з метою отримання суспільних благ та забезпечення розвитку людини і суспільства – такі правовідносини за своєю суттю є природоресурсними.

Ключові слова: екологічне право; природоресурсне право; право екологічної безпеки; метод правового регулювання; правове регулювання у сфері біотехнологій.

Аннотация. Данная публикация призвана продемонстрировать на примере правового регулирования в сфере биотехнологий определенные общие особенности, в рамках существующей в современной науке экологического права дискуссии о разграничении предмета и методов правового регулирования экологического, природоресурсного права и права экологической безопасности, наличие объективных предпосылок для выделения таких тесно переплєтєнных, но самостоятельных отраслей, решающих родственные задачи и большинство норм которых имеют комплексный характер, то есть относятся более чем к одной отрасли одновременно, что дает основание говорить о родственных предметах и общий метод правового регулирования.

Ісходя из выделенных особенностей метода правового регулирования, предмета и объекта правоотношений в сфере биотехнологий, логично провести их функциональное разделение по содержанию, а соответственно и по специфике метода правового регулирования на три отдельных группы: правоотношения по охране и сохранению биологического ресурса – биоразнообразия (эколого правовые отношения), обеспечение биологической безопасности (антропоохранни правоотношения); правоотношения по использованию и воспроизводству биологических ресурсов и процессов, с целью получения общественных благ и обеспечения развития человека и общества – такие правоотношения по своей сути являются природоресурсными.

Ключевые слова: екологічне право; природоресурсне право; право екологічної безпеки; метод правового регулювання; правове регулювання в сфері біотехнологій.

Summary. This publication is intended to demonstrate the example of legal regulation in the field of biotechnology certain common features within the existing in modern science, environmental law discussions on delimitation and methods of legal regulation of environmental, natural resource law and environmental safety, availability of objective conditions for the separation of closely interwoven but an independent branch that solve related problems and many regulations which are complex, that belong to more than one branch at a time, which gives reason to talk about related objects and common method of regulation.

Based on the characteristics of the selected method of legal regulation, subject and object relations in the field of biotechnology, it is logical to hold their functional separation of content, and hence for the specific method of regulation into three groups: legal relations for the protection and conservation of biological resources – biodiversity (ecological-legal relationship), ensuring biological safety (human protection relationship); relationship for the use and reproduction of biological resources and processes in order to obtain public benefits and ensure the development of man and society – such relationship is essentially a natural resource relationship.

Keywords: environmental law; natural resource law; law of environmental safety; method of legal regulation; regulation of biotechnology.

Постановка проблеми. Обрана правова методологія (в сенсі методу дослідження і одночасно особливостей методу правового регулювання) допомагає ефективно розв'язувати як завдання щодо способів дослідження явища, так і визначати межі, обсяги, властивості самого досліджуваного явища, виділяти його найважливіші сутнісні характеристики, що вже саме по собі сприяє ефективності дослідження. Зокрема, щодо будь-якої галузі права вирішення питання про метод її дослідження обов'язково передбачає встановлення як методу правового регулювання, так і предмету правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Передумови юридичного дослідження суспільних відносин у сфері біотехнологій з позицій права знаходимо у працях відомих вчених у галузі аграрного, земельного, екологічного та природоресурсного права. Зокрема дослідження В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, М.М. Бринчука, С.І. Бугери, І.В. Гиренко, О.К. Голіченкова, А.П. Гетьмана, В.М. Єрмоленка, І.І. Каракаша, Т.Г. Ковальчук, О.С. Колбасова, В.В. Костицького, М.В. Краснової, О.І. Крассова, П.Ф. Кулиничка, Н.Р. Малишевої, Т.І. Макарової, А.М. Мірошниченка, В.В. Носіка, В.В. Петрова, О.О. Погрібно-го, В.І. Семчика, А.К. Соколової, А.М. Статівки, В.Ю. Уркевича, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги, В.З. Янчука дають нам уявлення про загальні засади правового регулювання природокористування, раціо-

нального використання природних ресурсів, їх збереження й відтворення, правового регулювання розвитку інновацій у аграрній сфері.

Адміністративно-правові аспекти регулювання в аграрних, екологічних, природоресурсних, медичних правовідносинах розглядалися такими вченими, як І.В. Арістова, А.І. Берлач, Н.А. Берлач, Л.П. Василенко, П.В. Діхтієвський, Т.О. Коломоєць, М.Ю. Кравчук, В.І. Курило, О.П. Світличний, А.О. Сільнова, О.Е. Старовойтова, С.Г. Стеценко, Ю.В. Ярмоленко.

Сучасний світ характеризується швидкими темпами розвитку, що є ключовою рисою інформаційного суспільства. Якщо в минулому процес створення нових суспільних явищ, нових правовідносин займав століття, то нині це вже десятиліття або навіть і менше. Отже, класичний теоретичний шлях формування правовідносин від фактичного виникнення, оформлення й до санкціонування державою скоротився надзвичайно. Як приклад можна навести стрімкий розвиток господарських правовідносин на початку 90-х років минулого століття – формування банківської системи, організованих ринків товарів та капіталу. І зараз інколи складається ситуація, в якій відсутнє або є фрагментарним спеціальне законодавство, а група правовідносин порівняно швидко складається й реалізується в суспільстві. Причому не можна назвати будь-які нові правовідносини абсолютно нерегульованими в момент їх виникнення, адже над усіма

суспільними відносинами тяжіють загальні засади правової системи держави, її принципи, згідно з якими в загальному можна встановити орієнтовний обсяг правоможностей сторін. Крім цього, існує спеціальне законодавство в суміжних галузях, оскільки будь-яке суспільне явище виникає не відокремлено, а з певних діалектичних передумов, які вже є врегульованими правом, але в силу свого розвитку породжують явище, що переростає призначене для його передумов правове регулювання, проте розвивається у руслі, завданому цими початковими правовими засадами. Також до принципово нових суспільних явищ може бути застосована аналогія права і аналогія законодавства, які також доповнюють зародкове, так би мовити, протерегулювання, те правове середовище, в якому нові правовідносини виникають, але яке не повною мірою відповідає потребам сторін цих правовідносин і суспільства в цілому [4, с. 513].

Інша важлива риса сучасного правового генезису полягає у багатоманітності широкої типології правовідносин, яка здебільшого не збігається з класичною системою правових галузей, на що все частіше звертають увагу різні дослідники. Доходить до того, що розподіл на галузі проголошується другорядним, штучним, оскільки такі відомі класичні критерії, як предмет і метод правового регулювання, є подекуди розмитими, а подекуди поєднуються в одній галузі. Так, зокрема, імперативний і диспозитивний методи, за винятком «чистих» приватних або публічних галузей, присутні практично в кожній правовій галузі у певному співвідношенні, роблячи її змішаною, приватно-публічною.

Подібні релятивістські погляди зумовлюють в окремих випадках групування правових норм не за галузевою, а за інституціональною, комплексною ознакою [5, с. 27], на основі обслуговування цими нормами на комплексних методологічних засадах правового регулювання потреб певної організованої єдності суспільних відносин.

Мета статті. Дана публікація покликана продемонструвати на прикладі правового регулювання у сфері біотехнологій певні загальні особливості, в межах існуючої у сучасній науці екологічного права дискусії щодо розмежування предмету і методів правового регулювання екологічного, природоресурсного права та права екологічної безпеки, наявність об'єктивних передумов для виокремлення таких тісно переплечених, але самостійних галузей, що вирішують споріднені задачі і більшість норм яких мають комплексний характер, тобто відносяться більш ніж до однієї галузі одночасно, що дає підставу вести мову про споріднені предмети та спільний метод правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Для досліджуваного предмету характерною рисою є спільність правових

підходів до регулювання відносин у сфері біотехнологій, незалежно від напрямів їх застосування, наявності комплексу подібних правовідносин і сфери суспільної діяльності, де вони реалізуються. Необхідність визначитись правовим інститутом регулювання біотехнологій в межах екологічного права в широкому розумінні, була відмічена ще в 1999 році О. С. Колбасовим, «на полях» так би мовити більш палкої полеміки щодо назви екологічного чи права навколишнього середовища, яка велась ним з М. М. Бринчуком. Автором було зазначено ряд можливих найменувань — «генетичне право», «генно-інженерне», «клітинне», «цитоправо», зі знаками питання [6, с. 32].

Отже, ведучи мову про пошук гіпотетичного об'єкта, слід зрозуміти, що ним є різні властивості біологічних технологій. Так, економічні властивості даних технологій є об'єктом цивільних, господарських правовідносин, безпека цих технологій є об'єктом екологічних та адміністративних правовідносин, як вираження еколого-правових та адміністративно-правових засад екологічної функції держави, що включає в себе охорону навколишнього природного середовища, раціональне природокористування, забезпечення екологічної безпеки і екологічний правопорядок [7, с. 14]. Проте на основі об'єкта вони не становлять організованої єдності, кожна галузь права торкається цих правовідносин по дотичній траєкторії, маючи свою мету і застосовуючи свої засоби, тому будь-яке об'єднання різногалузевих норм під прапором однієї технологічної сфери є доволі умовним.

Водночас дані відносини мають у собі базові риси, над пошуком яких доречно зосередитись, і, можливо, саме через застосування нових підходів у царині методології екологічного права дійти до розуміння єдиного інтегрованого об'єкта правовідносин, так би мовити, об'єкта першого порядку, щодо якого всі перелічені вище об'єкти є похідними. Встановити таку залежність можливо через вивчення методології саме екологічного права. Звернення до екологічного та природоресурсного права в даному випадку обґрунтоване сутністю досліджуваного об'єкта та його подвійною натурально-антропогенною природою. Так, зокрема, російська правова доктрина, втілена у законодавстві, розподіляє навколишнє середовище на компоненти природного середовища, природні та природно-антропогенні об'єкти, а також антропогенні об'єкти [8, с. 28; 9, с. 20–21; 10].

Крім того, якогось певного, визнаного усіма науковцями чіткого розподілу між поняттями екологічного та природоресурсного права не проведено, хоча такі спроби робились ще з радянських часів, так В. В. Петровим констатовано, що споживання природних ресурсів і охорона природи — нерівнозначні поняття, і навіть не частини одного цілого, не включають у себе одне

одного [11, с. 62]. А.П. Гетьман, розмірковуючи про витоки науки екологічного права України, у підсумку зазначає: «Становлення наукових ідей і концепцій правового регулювання охорони довкілля й пов'язане з зазначеним формуванням природоохоронного (природоресурсного) права не зупинило, а, навпаки, дало новий імпульс для подальших наукових пошуків вирішення правових проблем земельного, водного, лісового й гірничого права» [12, с. 173]. Отже, і в даній праці не ставиться завдання такого розмежування, тим більше, що дискусія в межах спеціальності ще не завершена.

Ю.С. Шемшученко зазначає, що зусиллями вчених в короткі терміни пізньої радянської доби практично з нуля було створено теорію правової охорони довкілля і надалі завдання полягає в деталізації окремих її напрямів [13, с. 8].

М.В. Краснова констатує наявність природоресурсних, природоохоронних (середовищезахисних) та антропоохоронних (екобезпечних) відносин [14, с. 5], з чим погоджуються практично всі дослідники, проте кожен має свій погляд на подальший розвиток цієї галузі.

Зокрема, цікавий методологічний підхід запропонував В.М. Єрмоленко, передбачаючи майбутнє виділення природоресурсного права як галузі, що включає загальну частину, присвячену засадам природокористування, і спеціальну, що об'єднає нинішні поресурсові галузі, навіть відносно нормативно розвинені, такі як земельне або водне право [15, с. 153], в той час як М.В. Краснова в цих процесах вбачає не виокремлення, а деталізацію основної галузі [14, с. 6], але у міру вживання понять «екологічне право» та «природоресурсне право» залежно від контексту і з урахуванням предмета дослідження нами вважається за доцільне надавати певні пропозиції щодо доповнення такого розмежування з позицій правового регулювання відносин у сфері біотехнологій.

Діяльність у галузі біотехнологій становить єдиний процес, від виникнення ідей і пошуку фінансування розробок, через одержання лабораторних результатів у контрольованому середовищі, апробацію, патентування, перевірку безпечності до впровадження й доведення біотехнологічної продукції до споживача, так званої комерціалізації. Це являє собою єдиний нерозривний комплекс правовідносин, про який необхідно створити комплексне правове вчення у межах екологічного, природоресурсного права, права екологічної безпеки.

У теорії екологічного права виділяють три групи екологічних правовідносин — природоохоронні у галузі природокористування; відносини з охорони навколишнього природного середовища від негативних впливів, не пов'язаних безпосередньо із використан-

ням природних ресурсів, та відносини щодо забезпечення екологічної безпеки від аварій і катастроф; відносини з приводу консервативної, тобто заповідної охорони природи [16, с. 37; 17]. Зокрема, такі питання розглядала Т. Макарова [16;17], особливості становлення природоресурсного права вивчає також І. Каракаш [18; 19; 20], Н. Духно [21], В. Казанцев [22].

В.В. Носік визначає юридичну природу аграрного права через «...забезпечення продовольчої безпеки шляхом використання та охорони ґрунту, інших природних ресурсів та живих організмів» [23, с. 30].

Звертаючись до методології екологічного права в пошуках концептуальних рішень, слід навести думку Т.І. Макарової, яка зазначає, що методологія галузей юридичної науки повинна формулювати «правильну світоглядну позицію» законодавця, суб'єктів правозастосування, інших суб'єктів права, як систему морально-, соціально-, економічно-орієнтованих поглядів на предмет галузі права. Питання методології мають також виражений прикладний характер, оскільки дають можливість сформулювати системний погляд на принципи та прийоми дії права в системі існуючих суспільних відносин. Тобто, дослідження методології галузей права може бути здійснене на двох рівнях — загальному (загальнонауковому, загальнометодологічному), що створює загальносвітоглядну позицію, та прикладному, який визначає способи й засоби пізнання норм права. Відтак, принцип сталого розвитку, який також лежить в основі економічного й соціального розвитку, визнається автором основою комплексності екологічного права [24, с. 103], з чим слід цілком погодитись.

М.В. Краснова зазначає, що екологічне право є концептом (основною правовою ідеологією) всього національного права і законодавства [14, с. 8].

Отже, підставним є обґрунтування принципу пріоритету екологічно-правових норм у випадку колізій між нормами різних галузей. Витоки такого принципу — глибоко в історії екологічного права у вигляді принципу природоохоронного пріоритету [11, с. 63].

Висновки. Виходячи з виділених особливостей методу правового регулювання, предмета і об'єкта правовідносин у сфері біотехнологій, логічно провести їх функціональний поділ за змістом, а відповідно і за специфікою методу правового регулювання на три окремих групи: правовідносини щодо охорони і збереження біологічного ресурсу — біорізноманіття (еколого-правові відносини), забезпечення біологічної безпеки (антропоохоронні правовідносини); правовідносини щодо використання і відтворення біологічних ресурсів і процесів, з метою отримання суспільних благ та забезпечення розвитку людини і суспільства — такі правовідносини за своєю суттю є природоресурсними.

Література

1. Піддубний О. Ю. До питання про правовідносини у сфері біотехнологій / О. Ю. Піддубний // Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних правовідносин і природокористування в Україні та країнах СНД: Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 10–11 вересня 2010 р.): зб. наук. праць / за заг. ред. А. М. Статівки та ін. — Луцьк: РВВ ЛНТУ, 2010. — 384 с. — С. 327–331.
2. Словник найуживаніших термінів з екології, біотехнології і біоенергетики / авт. — упоряд.: М. Д. Мельничук, В. А. Гайченко, І. П. Григорюк, В. О. Дубровін, В. М. Чайка. — К.: Видавничий центр НУБіП України, 2009. — 294 с.
3. Волова Т. Г. Биотехнология / Т. Г. Волова. — Новосибирск: Изд-во Сибирского отделения Российской Академии наук, 1999. — 252 с.
4. Піддубний О. Ю. Становлення правовідносин у галузі біотехнологій / О. Ю. Піддубний // Сучасні проблеми українського державотворення: Матеріали наук. конф.: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://tezy.btsau.edu.ua/>
5. Піддубний О. Ю. До питання методології вивчення правовідносин у сфері біотехнологій / О. Ю. Піддубний // Актуальні питання сучасної юридичної науки: матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (м. Київ, 5–6 жовтня 2011 р.): у 2 т. — К.: Центр правових наукових досліджень, 2011. — Т. 1. — С. 27–28.
6. Колбасов О. С. Терминологические блуждания в экологии / О. С. Колбасов // Государство и право. — 1999. — № 9. — С. 27–37.
7. Нестеренко Н. М. Адміністративно-правові засади реалізації екологічної функції держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Н. М. Нестеренко; Національний університет біоресурсів і природокористування України. — К., 2011. — 20 с.
8. Крассов О. И. Экологическое право: учеб. / О. И. Крассов. — 2-е изд., пересмотр. — М.: Норма, 2008. — 672 с.
9. Бринчук М. М. О понятийном аппарате экологического права / М. М. Бринчук // Государство и право. — 1998. — № 9. — С. 20–28.
10. Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды): учеб. для высш. юрид. учебных заведений / М. М. Бринчук. — М.: Юристъ, 1999. — 688 с.
11. Петров В. В. Объект и предмет правовой охраны природы в СССР / В. В. Петров // Советское государство и право. — 1976. — № 4. — С. 58–64.
12. Гетьман А. П. Витоки науки екологічного права України [Текст] / А. П. Гетьман // Проблеми законності. — Х.: Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2009. — Вип. 100. — С. 165–174.
13. Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии / Ю. С. Шемшученко. — К.: Наукова думка, 1989. — 232 с.
14. Краснова М. Методологічні засади сучасного екологічного права / М. В. Краснова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. — 2012. — № 92. — С. 5–8.
15. Єрмоленко В. Теоретичні проблеми розмежування галузей екологічного і природоресурсного права / В. Єрмоленко // Право України. — 2010. — № 6. — С. 148–153.
16. Макарова Т. И. Право природопользования как институт экологического права // Сучасні проблеми аграрного і природоресурсного права: міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 30–31 жовтня 2009 р.): зб. наук. праць / за заг. ред. В. М. Єрмоленка. — К., 2009. — С. 37–39.
17. Макарова Т. И. Экологическое право как отрасль права // Экологическое право: учеб. пособ. / Т. И. Макарова, С. А. Балашенко [и др.]; под ред. Т. И. Макаровой, В. Е. Лизгаро. — Минск, 2008. — 495 с.
18. Каракаш И. И. Природоресурсовое право Украины / И. И. Каракаш // Вступ до українського права / за ред. С. В. Ківалова, Ю. М. Оборотова. — Одеса, 2005 — С. 461–479.
19. Каракаш І. І. Актуальні проблеми екології в Україні: Історичні аспекти та сучасний стан / І. І. Каракаш // Право ХХІ століття: становлення та перспективи розвитку зб. наук. праць. — Миколаїв, 2006 — С. 80–84.
20. Каракаш І. І. Предмет природоресурсового права та його формування як комплексної правової галузі / І. І. Каракаш // Часопис цивілістики: наук.-практ. журнал. — Одеса, 2007. — Вип. 5. — С. 25–32.
21. Духно Н. А. Проблемы содержания экологического права и природо ресурсного права / Н. А. Духно // Аграрное и земельное право. — 2006. — № 7 (19). — С. 4–7.
22. Казанцев В. Д. Природоресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли права / В. Д. Казанцев // Вестник Московского университета. — 1967. — № 6. — С. 3–9. — (Серия «Право»).
23. Носік В. В. Юридична природа аграрного права України / В. В. Носік // Проблеми розвитку аграрного та земельного права України: матеріали між нар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 травня 2011 р.). — К.: Вид-во географічної літератури «Обрії», 2011. — С. 24–27.
24. Макарова Т. И. К вопросу о методологии науки экологического права / Т. И. Макарова // Развитие наук земельного, аграрного, экологического та природоресурсного права: зб. наук. праць круглого столу 19 жовтня 2012 року; за ред. Г. І. Балюк, М. В. Краснової, А. М. Мірошніченка, В. В. Носіка. — К., 2012. — С. 102–106: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://law.univ.kiev.ua/>
25. Піддубний О. Ю. Правові засади державно-приватного партнерства з розвитку використання біотехнологій в екологічній сфері / О. Ю. Піддубний // Актуальні правові проблеми публічно-приватного партнерства у сфері аграрних, земельних, екологічних та космічних відносин: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 22 листопада 2013 р.). — К.: Вид-во «Прінт Сервіс», 2013. — С. 122–125.
26. Конституція України // Офіційний вісник України. Спеціальний випуск. — 2010. — № 72/1. — С. 15. — Ст. 2598.

Позняков Спартак Петрович

*Доктор юридичних наук, доцент
професор кафедри господарського права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Університету державної фіскальної служби України
(м. Ірпінь, Україна)*

Позняков Спартак Петрович

*доктор юридических наук, доцент
професор кафедры хозяйственного права и процесса
Учебно-научного института права
Университета государственной фискальной службы Украины
(г. Ирпень, Украина)*

Pozniakov Spartak

*Doctor of Science of Law, Associate Professor
Professor of the Department of the Department of Economic Law and Procedure
Education and Research Institute of Law
of the University of State Fiscal Service of Ukraine
(Irpin, Ukraine)*

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРНОЇ ПІДТРИМКИ
ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ:
ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНФРАСТРУКТУРНОЙ ПОДДЕРЖКИ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ:
ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

**LEGAL REGULATION INFRASTRUCTURE SUPPORT ECONOMIC DEVELOPMENT
OF THE AGRICULTURAL SECTOR OF UKRAINE: WAYS TO IMPROVE**

Анотація. У статті досліджені актуальні проблеми й пріоритетні напрями правового регулювання публічно-сервісної діяльності у аграрному секторі економіки. Із урахуванням іноземного досвіду та стану вітчизняної практики державного управління з'ясовані можливості юридичної адаптації «публічно-сервісної інфраструктури підтримки економічного розвитку» як організаційно-правової форми співробітництва й сприяння розвитку аграрного сектору економіки. На ґрунті виділених проблем надані рекомендації щодо шляхів удосконалення правового регулювання господарських відносин в Україні.

Ключові слова: публічно-сервісна діяльність, господарське самоуправління, співробітництво, правове регулювання, сприяння економічному розвитку, аграрний сектор економіки, публічна влада.

Аннотация. В статье исследованы актуальные проблемы и приоритетные направления правового регулирования публично-сервисной деятельности в аграрном секторе экономики. С учетом зарубежного опыта и состояния отечественной практики государственного управления выяснены возможности юридической адаптации «публично-сервисной инфраструктуры поддержки экономического развития» как организационно-правовой формы сотрудничества и содействие развития аграрного сектора экономики. На почве выделенных проблем даны рекомендации путей усовершенствования правового регулирования хозяйственных отношений в Украине.

Ключевые слова: публично-сервисная деятельность, хозяйственное самоуправление, сотрудничество, правовое регулирование, содействия экономическому развитию, аграрный сектор экономики, публичная власть.

Summary. *The article focus on current issues and priorities legal regulation of public service activities in the agricultural sector. Taking into consideration the international experience and practice of the national government clarified the possibility of legal adaptation of public service infrastructure to support economic development as a legal form of cooperation and promote the development of the agricultural sector. On the basis of selected issues recommendations ways to improve legal regulation of economic relations in Ukraine.*

Keywords: *public service activities, economic autonomy, cooperation, administrative regulation, to promote economic development, agricultural sector economy, public authorities.*

Постановка проблеми. Стратегічним напрямками підвищення конкурентоспроможності аграрного сектору економіки визнані науково-технічна, інноваційна діяльність, модернізація інфраструктури аграрного ринку із залученням інвестицій, сприяння соціально-економічного розвитку сільських територій. У зв'язку із цим, існує потреба наукового осмислення і обґрунтування проблем пріоритетних напрямів правового регулювання утворенню умов для розвитку нових організаційно-правових інфраструктурних форм публічного управління і інституційного співробітництва органів публічної (виконавчої і самоврядної) влади, суб'єктів публічного господарського самоуправління, сільгоспвиробників, а також сприяння розвитку інноваційно-інвестиційної моделі відносин аграрного сектору економіки [1, с. 163–165].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Одним із домінуючих чинників успішного розвитку економіки є принципи реалізації державної виконавчої влади у галузі сільського господарства у т.ч. щодо оптимізації управління. За слушним визначенням вітчизняного вченого-правознавця проф. В. І. Курила, принцип оптимізації управління передбачає пошук і утворення ефективної системи державних органів виконавчої влади, зокрема і органів управління аграрним сектором економіки. На думку вченого, дотримання цього принципу забезпечує паритет у розподілі повноважень між галузевими та територіальними структурами органів державного управління [2, с. 68–95].

Для системної реалізації напрямів розвитку й вирішення практичних організаційних проблем у наукових джерелах (Г. Ф. Мазур) запропоновано ввести у науково-практичний обіг поняття «механізм державного регулювання розвитку та стимулювання агропромислового виробництва» пд. Яким розуміється сукупність науково-практичних і організаційних заходів, що реалізуються органами публічної влади у певних сферах життєдіяльності агропромислового комплексу, та особливостей їх повноважень у державній системі регулювання» [3, с. 25]. Також запропоновано впровадити необхідні напрями удосконалення зазначеного вище механізму шляхом: 1) оптимізації й деталізації функцій спеціалізованого органу управління; 2) сформуванню адаптовану модель організа-

ційної структури зазначеного органу, що сприятиме розвитку ринкової інфраструктури та адаптації агропромислового комплексу до ринку; 3) розробити моделі регулювання процесів агропромислової інтеграції й кооперації [3, с. 25]. Разом із цим, у проаналізованих нами джерелах не з'ясована роль правового регулювання у питаннях сприяння розвитку аграрного сектору національної економіки. Також реалізація зазначених вище та подібних пропозицій вирішення стратегічних проблем інноваційного економічного розвитку агросфери потребує вироблення необхідних засобів правового регулювання публічно-владного сприяння утворенню місцевих організаційно-правових інфраструктурних умов сільгоспвиробництва шляхом інституційно-управлінського об'єднання суб'єктів публічно-сервісних відносин у єдину методично пов'язану адміністративно-господарську систему сервісного й матеріально-ресурсного забезпечення. Із цією метою у попередніх дослідженнях нами було розроблено поняття «публічно-сервісна інфраструктура підтримки економічного розвитку» [4, с. 55]. Отже, **метою статті** є з'ясування можливостей юридичної адаптації «публічно-сервісної інфраструктури підтримки економічного розвитку» як організаційно-правової форми співробітництва і публічно-владного сприяння розвитку людини у аграрному секторі й подальшого удосконалення механізму правового регулювання господарських відносин в Україні.

Виклад основного матеріалу. Згідно із постулатами загальної теорії права одними із основних і пріоритетних напрямків правового регулювання є сприяння (за допомогою нових законів) виникненню і формуванню нових відносин і суспільних явищ; розвитку ринкових відносин; ефективній роботі управлінського апарату [5, с. 119]. У межах дії засобів правового впливу завжди залишаються сфери діяльності де повинні задовольнятися життєво важливі індивідуальні, групові і суспільні потреби людського розвитку, що реалізуються засобами стратегічного прогнозування, індикативного планування, публічно-владного сприяння. Так реалізація Стратегії розвитку аграрного сектору економіки в Україні передбачає консолідацію зусиль усіх гілок державної влади, органів місцевого самоврядування та господарюючих суб'єктів аграрного та

суміжних секторів економіки. Насамперед йдеться про зміну світосприйняття, бачення можливостей соціального розвитку через взаємодію громадських, підприємницьких та державних інституцій аграрного сектору, що ґрунтується на довірі, співробітництві, компромісі інтересів та взаємної соціальної відповідальності.

Тенденції розвитку сучасного стану сільгоспвиробництва в Україні свідчать, що різноманітність організаційно-правових форм господарювання є вагомим складовою сучасного сільського господарства, а співвідношення між ними визначає модель його розвитку [6, с. 42]. Особливо це стосується публічно-владного сприяння формуванню і правового захисту інтересів середнього класу землевласників у сільській місцевості [7, с. 762]. Також, іноземний досвід реалізації політики сприяння у аграрному секторі, наприклад, Китаю свідчить про позитивне розв'язання основних проблем забезпечення населення цієї країни продуктами харчування за рахунок співробітництва влади і громадян, сприяння масовому сімейному підряду, розвитку об'єктів інфраструктури аграрних ринків, мереж торгівельних послуг просування товарів народного споживання і засобів виробництва, фінансів і трудових послуг, підтримання тенденцій розширення горизонтальних, тобто безпосередніх міжгалузевих і міжрайонних зв'язків між підприємствами та організаціями. В цілому, у аспекті публічно-владного сприяння розвитку організаційно-правових форм співробітництва сільгоспвиробників, позитивним результатом китайських реформ слід вважати принципову перебудову, насамперед, сільських підприємств. Особливо відмічається головна роль у цьому процесі місцевих органів влади і самих підприємств у розробці їх виробничих інноваційних програм розвитку [8, с. 101]. Проте протилежна ситуація складається у сучасній Україні де одними із основних проблем публічного управління сільським господарством є відсторонення органів державного управління агропромисловим виробництвом, особливо на місцях, від питань організації діяльності суб'єктів господарювання та забезпечення розвитку різних форм господарювання. Для розвитку тієї чи іншої форми співробітництва у сприянні економічного розвитку необхідно формувати зміст державної політики, що урахує основні проблеми практики діяльності суб'єктів аграрного виробництва [6, с. 84].

Аналіз компетенційних норм центральних органів виконавчої влади (далі — ЦОВВ) у аграрному секторі економіки надав можливість визначити деякі актуальні проблеми практики їх діяльності.

1. Основним недоліком правового забезпечення є відсутність нормативно закріплених взаємозв'язків, механізмів, інститутів, засобів і способів ресурсного та адміністративного співробітництва ЦОВВ із орга-

нізаціями господарського самоуправління, сільгоспвиробниками, територіальними громадами сільських територій у питаннях сприяння економічного розвитку. Зазначений недолік у значній мірі перешкоджає реалізації державних гарантій рівності прав та рівних можливостей для залучення і використання матеріально-технічних, фінансових, трудових, інформаційних, природних та інших ресурсів відповідно до норм Конституції України й ст.ст. 47, 48 Господарського кодексу України.

2. Адміністративні послуги та дозволи, згідно із закріпленими функціями і компетенцією, надаються зазначеними ЦОВВ та їх територіальними органами поза мережі єдиних центрів надання адміністративних послуг (ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги») та дозвільних центрів, які діють за принципом організаційної єдності (ст. 7 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»). Крім цього, додатково проводиться політика формування мережі сертифікованих центрів дорадчих послуг й реєстраційних служб.

3. Відсутні функції та компетенція щодо а) делегування повноважень органам місцевого самоврядування, суб'єктам господарського самоуправління; б) формування мережі публічно-сервісних агентств надання публічно-владної ресурсної підтримки, спеціальних адміністративно-господарських послуг у місцях безпосередньої концентрації сільгоспвиробництва, або у межах таких інноваційних форм співробітництва як технологічні платформи, аграрні кластери, спеціальних зон та ін.

Узагальнення деяких вітчизняних наукових джерел з питань інноваційного розвитку у аграрному секторі економіки засвідчило, що питання формування і реалізації державної політики сприяння, урахуовуючи досвід як європейських країн так і власної української історії народного господарства, полягає у чіткому юридичному закріпленні функцій і необхідної компетенції органів публічної влади і управління виходячи із необхідності утворення базових умов сприяння саморозвитку територіальних громад сільських територій, місцевих інститутів господарського самоуправління й делегування публічно-владних повноважень податкового регулювання, ринкового нагляду і необхідної відповідальності.

У цьому зв'язку, виникає необхідність утворення відповідних механізмів правового регулювання, що дозволяли б громадянам у рівних правах мобілізувати доступні ресурси через скоординовану об'єднану публічно-сервісну систему, орієнтовану на досягнення заявлених цілей та структурувати діяльність національної інноваційної системи відповідно до довгострокових перспектив економічного розвитку країни

із використанням можливостей тих самих формування технологічних платформ в Україні [9]. Безумовно, визнання у концепціях, стратегіях державою факту необхідності формування таких форм як технологічні платформи, економічні кластери, технологічні та індустріальні парки тощо не вирішує само по собі проблеми практичного правового сприяння економічному розвитку. Формування таких форм повинно здійснюватися на основі спільного інтересу, як за ініціативою органів господарського самоуправління, громадських господарських організацій, так і за ініціативою органів виконавчої влади, публічної адміністрації. Крім цього, зазначені повноваження «ініціативи» органів публічної влади повинно бути чітко юридично закріплено у нормах закону, що може мати назву, наприклад, «Про сприяння розвитку аграрному сектору економіки в Україні» (або за іншими секторами, галузями національної економіки). У пропонуваному законодавчому акті можуть бути класифіковані основні принципи, форми, засоби і способи, а також суб'єкти і їх конкретні можливі функції і компетенції а) організаційно-господарського, матеріально-ресурсного та б) інфраструктурного адміністративно-сервісного правового сприяння. У цьому контексті необхідно зазначити, що функції і компетенції «сприяння» не звужуються до видової класифікації лише функцій «державної підтримки» як, наприклад, у нормах Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», що визначені без конкретних суб'єктів, гарантій їх застосування, критеріїв ефективності й заходів юридичної відповідальності. Зміст поняття «сприяння» є ширшим за поняття «підтримка», оскільки може включати як питання забезпечення обґрунтованої і доступної ресурсної підтримки суб'єктів господарювання так і зручного адміністративно-сервісного забезпечення реєстраційної й дозвільної діяльності, ліцензування, сертифікації, експертизи інноваційно-інвестиційного проекту, дорадництва, надання адміністративних послуг тощо.

Висновки. 1. Ефективність досягнення цілей правового регулювання економічного розвитку в аграрному секторі в значній мірі залежить від якості юридичного закріплення системи прав і обов'язків, функцій та компетенції щодо співробітництва суб'єктів господарювання та органів публічного управління, публічно-владного сприяння розвитку господарсько-

го самоуправління, стимулювання ініціативи напрямів саморозвитку територіальних громад сільських територій.

2. Потреби публічно-сервісного забезпечення сільгоспвиробників, розвитку інститутів господарського самоуправління на сільських територіях повинні спрямовувати і корегувати проведення публічно-владних заходів пов'язаних із утворенням елементів господарської й адміністративно-сервісної інфраструктури забезпечення. Сучасні потреби господарського саморозвитку на сільських територіях повинні бути основним предметом публічно-владної ресурсної підтримки (надання майна в оренду, лізинг, концесію, субсидування, датування, податкового регулювання тощо) й адміністративного, публічно-сервісного обслуговування (реєстраційного, дозвільного, наглядового, контрольного, безпекового) у чітко визначених юридичних межах компетенції ЦОВВ, комбінованого (публічно-бюджетного і позабюджетного) фінансування цих функцій.

3. Розроблена нами концепція поняття «публічно-сервісна інфраструктура підтримки економічного розвитку» може розглядатися однією із методологічних орієнтирів подальших наукових розробок проблем інфраструктурної підтримки економічного розвитку, у т.ч. у аграрному секторі економіки України. Із урахуванням запропонованої організаційно-правової форми ми можемо підійти до вирішення проблем методологічної ув'язки і її впровадження у систематизації проектів норм адміністративного і господарського законодавства. Також зазначений підхід дозволить а) перейти від методу необґрунтованого і безсистемного публічно-владного втручання або невтручання до системного методу публічно-владної підтримки розвитку людини, економії і оптимального використання публічних ресурсів; б) змінити підхід публічно-владного нав'язування напрямів розвитку державної політики зверху до низу на підхід до формування і реалізації державної політики економічного розвитку «знизу» на «гору» ґрунтуючись на класифікації об'єктивних потреб суб'єктів господарювання, що працюють на українській землі.

Подальшого окремого дослідження потребує питання правового регулювання конкретних заходів публічно-владної підтримки сільського господарства в Україні.

Література

1. Засідання круглого столу «Технологічні платформи інноваційного розвитку АПК: проблеми і перспективи // Економіка АПК. — 2012. — № 10. — С. 163–165.
2. Курило В. І. Адміністративні правочини у сільському господарстві України: сучасна парадигма: монографія / За аг. ред. В. К. Шкарупи. — К.: Магістр — XXI сторіччя, 2007. — 312 с.
3. Мазур Г. Ф. Удосконалення механізму державного регулювання та стимулювання розвитку агропромислового виробництва / Г. Ф. Мазур // Економіка АПК. — 2013. — № 2. — С. 21–25.
4. Позняков С. П. «Публічно-сервісна інфраструктура підтримки економічного розвитку»: поняття та принципи функціонування / С. П. Позняков // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». — 2013. — № 21. — Ч. II. — с. 50–65.
5. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Підручник / Пер. з рос. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.
6. Стратегічні напрями розвитку сільського господарства України на період до 2020 року/ за ред. Ю. О. Лупенка, В. Я. Месель-Веселяка. — К.: ННЦ ІАЕ», 2012. — 182 с.
7. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / [за ред. акад. НАН України В. М. Гейця]. — К.: Ін-т екон. прогноз.; Фенікс, 2003. — 1008 с.
8. Богиня Д. П. Реформи і китайське «економічне чудо»: генеза та прогноз / Д. П. Богиня // Історія народного господарства та економічної думки України. — 2007. — Вип. 39–40. — С. 96–110.
9. Проект Концепції формування Технологічних платформ в Україні / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nas.gov.ua/siaz/Ways_of_development_of_Ukrainian_science/article/12046.2.030.pdf

Сорока Лариса Володимирівна,
кандидат юридичних наук, доцент
(м. Бровари, Україна)

Сорока Лариса Владимировна,
кандидат юридических наук, доцент
(г. Бровары, Украина)

Soroka Larisa Volodymyrivna,
Ph.D. in Law, Associated Professor
(Brovary, Ukraine)

**ОСОБЛИВОСТІ ДОТРИМАННЯ АУДИТОРСЬКОЇ ТА БАНКІВСЬКОЇ
ТАЄМНИЦЬ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ ТА ЇХ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ОСОБЕННОСТИ СОБЛЮДЕНИЯ АУДИТОРСКОЙ И БАНКОВСКОЙ ТАЙНЫ
В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ И ИХ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ASPECTS OF THE COMPLIANCE AUDIT AND BANK SECRECY IN FOREIGN
COUNTRIES AND THEIR LEGAL REGULATION**

Анотація. У статті аналізуються нормативно-правові акти з питань правового режиму аудиторської та банківської таємниць. Виокремлені особливості правового регулювання фінансового контролю за дотриманням аудиторської та банківської таємниць у зарубіжних країнах.

Ключові слова: фінансовий контроль, аудиторська таємниця, банківська таємниця, правове регулювання.

Аннотация. В статье анализируются нормативно-правовые акты по вопросам правового режима аудиторской и банковской тайны. Выделены особенности правового регулирования финансового контроля за соблюдением аудиторской и банковской тайны в зарубежных странах.

Ключевые слова: финансовый контроль, аудиторская тайна, банковская тайна, правовое регулирование.

Summary. The article analyzes the regulations on auditing and legal regime of banking secrecy. Peculiarities of legal regulation of financial control and auditing of compliance with bank secrecy in foreign countries.

Keywords: financial control, audit secret, banking secrecy, the legal regulation.

Велике значення для регулювання аудиторської та банківської діяльності у зарубіжних країнах має правовий режим банківської інформації та порядок забезпечення аудиторської таємниці. Тому удосконаленню правового регулювання фінансового контролю за дотриманням аудиторської та банківської таємниці як видів інформації з обмеженим доступом у цих країнах приділяється особлива увага. Банківська таємниця є специфічним видом комерційної таємниці, яка має значний вплив на регулювання банківської діяльності в країні. Банківські системи розвинених держав та діюча в кожній з них аудиторська справа мають багато спільного, що обумовлено однотипністю існуючої в цих країнах ринкової економіки. Дійсно, характер економіки визначає та обставина, що банківська система діє через ринок капіталів. На цьому

акцентують свою увагу В. М. Кочетков [1], А. С. Філіпенко [2], Р. І. Шевченко [3], які досліджують сферу банківської діяльності, не дивлячись на спеціалізацію. Проте, банківська система як складова частина фінансової системи будь-якої держави відіграє вирішальну роль в економічному розвитку країни, є головним механізмом фінансово-кредитних відносин у державі. Для сучасної практики характерне використання різних моделей організації й функціонування банківських систем зарубіжних країн. Тому ми підтримуємо позицію Ю. В. Ващенка [4], що банківські системи різних країн, їх організаційна структура і правове регулювання залежать від багатьох факторів, до яких поряд з історичними, політичними та національними традиціями, слід також віднести рівень розвитку товарно-грошових відносин у країні, загальний еко-

номічний розвиток, засоби регулювання грошового обігу тощо. Отже, на нашу думку, у кожній із зарубіжних країн банківська система має свої особливості, які доцільно використати в українському законодавстві.

Дійсно, зарубіжні країни мають багатовіковий досвід здійснення аудиторської діяльності, ознайомлення з яким сприятиме уникненню помилок при формуванні нового українського законодавства щодо регулювання аудиторської таємниці. Тому ми зосередимо нашу увагу на дослідженні особливостей банківської й аудиторської систем, правовому регулюванні банківської та аудиторської діяльності, а також на порядку дотримання банківської й аудиторської таємниць деяких зарубіжних країн. Ознайомлення з позитивним досвідом зарубіжних країн дозволить внести пропозиції щодо удосконалення правового регулювання фінансового контролю за дотриманням аудиторської та банківської таємниць як видів інформації з обмеженим доступом в Україні.

Так, сучасна кредитно-банківська система США є дворівневою та складається з таких основних елементів: на верхньому рівні банківської системи знаходиться Федеральна Резервна система (далі ФРС), яка включає: Раду Керуючих Федеральної резервної системи, 12 федеральних резервних банків, які є центральними для округів і розташовані у різних регіонах країни. До цього рівня належать Управління Контролера грошового обігу й Федеральна корпорація страхування депозитів (далі ФКСД). Нижній рівень банківської системи США становить 14,5 тис. комерційних банків, до числа яких входять: банки — члени ФРС; банки штатів, що не є членами ФРС, однак застраховані в Федеральній корпорації страхування депозитів і нарешті, банки, які не є членами ФРС і не застраховані в ФКСД. Сюди ж належать різні небанківські спеціалізовані кредитні інститути: поштові ощадні каси, фінансові і страхові компанії, кредитні кооперативи, пенсійні фонди, фонди соціального страхування, товариства взаємного кредиту, федеральні кредитні установи тощо [4]. Отже особливістю організації банківської системи США є те, що вона не має єдиної державної політики щодо правового регулювання банківської діяльності.

Специфіка правового регулювання банківської діяльності в США обумовлена подвійною системою підпорядкування банків, особливостями їх реєстрації та специфікою регулювання банківської діяльності, яка полягає в можливості банків обирати своє підпорядкування федеральному уряду чи уряду штату. Слід зазначити, що законодавство США характеризувалося стабільністю і консерватизмом правових актів.

Правове регулювання банківської таємниці в США, як пише І. Б. Заверуха [5], передбачено в зако-

нодавстві про бухгалтерські документи й угоди з іноземним елементом. Щодо одержання інформації, яка містить банківську таємницю, широким спектром повноважень наділений Міністр фінансів. Зокрема, він може: вимагати одержання звітів про угоди з валютою та наявність рахунків іноземних банків; розробляти форми звітності щодо будь-якої з операцій із іноземним капіталом чи іноземною валютою, грошових переказів на суму більше як 5 тис. дол. На виконання цих повноважень Міністр фінансів має право застосовувати арешт, конфіскацію грошових документів, які незаконно перевозяться, цивільно-правові санкції тощо.

У США було прийнято ряд законів, які врегулювали дотримання в країні банківської таємниці, хоча вони й не скасували зобов'язання банків повідомляти про угоди по рахунках клієнтів на суму понад 10 тис. доларів. Так, у 1970 р. було прийнято Закон «Про банківську таємницю», у 1978 р. Закон «Про право на фінансову таємницю» та інші. Проте сьогодні вносяться суттєві корективи до зазначених положень законів, враховуючи право клієнта банку на захист інформації. У кожному випадку запиту про рахунки вкладників, банки повинні повідомляти про це клієнтів, які потім можуть звернутися до суду з вимогою скасувати запит. Як зазначає І. Б. Заверуха, банки зобов'язані звітувати про грошові угоди на суму більше як 10 тис. дол. При цьому, фінансова установа зобов'язана ідентифікувати осіб — учасників такої угоди. Будь-яка особа, яка відправляє сухопутним, повітряним чи водним транспортом більше як 10 тис. дол. або одержує більше як 5 тис. дол., зобов'язана заповнити відповідну декларацію Служби зовнішніх зборів. Особи, які мають фінансовий інтерес чи є власником іноземного рахунку, зобов'язані повідомляти про це в Міністерство фінансів, а документація за такими рахунками повинна зберігатись протягом 5 років з метою оподаткування [5]. Тобто, американським законодавством передбачено автоматичне підключення всіх банків, які розташовані на території США до спеціальної комп'ютерної системи податкового відомства держави. За цією системою, інформація про платіж, що перевищує 10 тис. дол., автоматично потрапляє до податківців. Крім того, усі банки зобов'язані повідомляти уряд про всі операції з готівкою на суму понад 3 тис. доларів, за неналежне виконання цих вимог, винні можуть бути позбавлені волі до 10 років.

Таким чином, у США правове регулювання статусу банківської інформації здійснюється на федеральному рівні та на рівні окремих штатів. Кожний штат вправі регулювати порядок дотримання банківської таємниці за своїми власними законами, що знаходить відображення в банківському законодавстві країни.

Відносно виникнення аудиторського законодавства, то воно історично пов'язано із заснуванням національної організації внутрішніх аудиторів США — Інституту внутрішніх аудиторів. Після Другої світової війни цей інститут перетворився на міжнародний і сьогодні має національні інститути того ж профілю в багатьох зарубіжних країнах. Аудит проводиться членами Інституту присяжних бухгалтерів, які також засвідчують кваліфікацію претендента на отримання диплома бухгалтера-аудитора. Аудит і публікація звітності, відмічає Ф.Ф. Бутинець [6, с. 479–480], обов'язкові для акціонерних товариств, але їх застосовують й інші компанії з обмеженою відповідальністю для отримання кредитів при укладанні довгострокових контрактів і в операціях застави. Звітність американських компаній, що публікується, супроводжується заявою адміністрації про відповідальність за неї. Ще однією особливістю є розробка стандартів аудиту інформаційних електронних систем і щорічне підвищення кваліфікації внутрішніх аудиторів цих систем. Загальноприйняті стандарти аудиту розробляє Бюро аудиторських стандартів.

Для всіх бухгалтерів і аудиторів на Заході передбачено обов'язкове дотримання принципів бухгалтерського обліку, що іноді називають стандартами — GAAP (Generally Accepted Accounting Principles). Наприклад, у США власне стандарти по бухгалтерському обліку затверджує незалежна рада — FASB (Financial Accounting Standards Board) після тривалих публічних обговорень. Крім бухгалтерських стандартів застосовуються також стандарти аудита — GAA (Generally Accepted Auditing Standards), що допомагають аудитору в проведенні перевірок, що підказують рішення і порядок роботи. Стандарти аудита підготував спеціальний відділ AICPA — Рада по стандартах аудита. Вони обов'язкові для всіх аудиторів країни. При їхньому порушенні (тобто у випадках неспроможності аудита) суди й інші органи, що здійснюють нагляд над аудиторами, вправі припинити їхню діяльність [7, с. 79–81].

Таким чином, аудит широко застосовується в США. Національні традиції відіграють велику роль у проведенні аудиторської перевірки в країні. Як позитивне, Україні слід запозичити досвід США із проведення аудиторських перевірок, які характеризуються прогресивними технологіями, чітко врегульованим порядком дотриманням аудиторської таємниці. Отже, у США правове регулювання фінансового контролю за дотриманням аудиторської та банківської таємниць як видів інформації з обмеженим доступом здійснюється на високому рівні, незважаючи на відсутність загального фінансового, аудиторського та банківського законодавства.

Цікавим для дослідження є особливості правового регулювання банківської системи Великої Британії, яка є однією з розвинених у світі. Вона характеризується високим ступенем концентрації та спеціалізації капіталу, добре розвинутою банківською інфраструктурою. Банківська система Великої Британії, як пише Ю.В. Ващенко [5], є дворівневою та включає: Банк Англії (центральний банк країни, який виступає головною ланкою банківської системи); депозитні, кредитні й торгові банки, кожний з яких має визначену спеціалізацію та специфічні ознаки; фінансово-кредитні установи небанківського типу, до складу яких входять: страхові компанії, інвестиційні фонди, фінансові компанії, кредитні, будівельні кооперативи і товариства, пенсійні фонди, довірчі пайові фонди, ощадні інститути тощо. Як відмічає А.А. Вишневський [9, с. 10–11], у Великобританії Банк Англії налагодив співпрацю з банківською системою через групу спеціалізованих кредитно-фінансових інститутів, зокрема через дисконтні будинки. Характерні для Англії дисконтні будинки були нетиповими кредитно-фінансовими установами для інших країн. Незважаючи на стабільність національної валюти і банківської системи Англії, право рефінансуватися в Банку Англії мали лише дисконтні будинки.

Правове регулювання банківської діяльності у Великобританії забезпечується Законами «Про націоналізацію» 1946 р., «Про банківську діяльність» 1979 р. й 1987 р. та «Про Банк Англії» 1998 р.. Правове положення банків, що діють у формі торгових товариств, регулюється законодавством про торгові товариства.

Загальний підхід до питання банківської таємниці в Англії було викладено ще в 1924 р. у справі «*Toungier v national Provincial and Union Bank of England*». Згідно із прийнятим рішенням по справі, банк зобов'язаний зберігати таємницю про фінансові показники свого клієнта, хоча — це право не є абсолютним. Суд може зобов'язати банк надати інформацію представникам держави щодо їх вкладників. Сьогодні у Кодексі добросовісної банківської практики (Banking Code) врегульовано підхід до визначення предмета банківської таємниці. Банки зобов'язані суворо зберігати конфіденційність про справи своїх клієнтів (у тому числі колишніх клієнтів) і не розкривати деталі про їх фінансовий стан третім особам, незважаючи на те, що у Великій Британії судова практика традиційно ґрунтується на дуже обережному підході до розкриття банківської конфіденційної інформації.

Отже, враховуючи те, що в Англії питання охорони банківської таємниці встановлюється судовими прецедентами, статутне право закріплює дедалі більше підстав для надання конфіденційної інформації. Надає право публічним органам на отримання від банку

інформації про клієнта низка спеціальних законів, а саме: «Про управління податками» 1970 р., «Про поліцію і докази в кримінальному праві» 1984 р., «Про фінансові послуги» 1986 р., «Про банківську діяльність» 1987 р. та інші. Проте, за загальним правилом, у Великій Британії таємниця рахунка відкривається на вимогу палати лордів.

Стосовно становлення аудиторської діяльності в Англії, то воно було одним із найбільш ранніх серед інших зарубіжних країн. Так, як правильно відмічає А. О. Монаєнко [10, с. 102], Національне управління аудиту *Великобританії* було створено на вимогу короля у XII ст., з метою здійснення аудиту витрачання державних коштів, зокрема на війни та предмети розкоші. Правовий статус Національного управління аудиту Великобританії сьогодні визначається національним аудиторським актом королеви Єлизавети II 1983 р. Національне управління аудиту очолює генеральний аудитор, воно має ієрархічну структуру. Монарху належить право за рішенням обох палат парламенту призначати і звільняти генерального аудитора, який володіє повноваженнями щодо ревізії фінансової діяльності урядових відомств. Генеральний аудитор не має права щодо застосування санкцій, проте надзвичайно важливе значення мають відкриті звіти парламенту. З метою ефективної співпраці парламенту та Національного управління аудиту, парламент Великобританії створив спеціальний Комітет державних рахунків, основним завданням якого є аналіз звітів генерального аудитора.

У Великобританії щорічний аудит перестав бути добровільною справою. Він є обов'язковим для всіх компаній з обмеженою відповідальністю, пише Л. Л. Кінащук [11, с. 87–88]. Згідно з інструкцією, яка регламентує проведення аудиту, директори повинні забезпечити збереження довірених їм активів як вирішального фактора, що визначає їх відповідальність за попередження зловживань. Рада з аудиторської практики пропонує аудиторам розроблений нею порядок проведення аудиту. Ми підтримуємо позицію автора, що прийняті у Великобританії норми аудиту та стандарти аудиту, як загальні принципи, яких необхідно дотримуватись при проведенні аудиторських перевірок, забезпечують високий рівень аудиторської таємниці в країні.

Найбільш надійною для іноземних компаній та корисною для вивчення є швейцарська банківська система. Розвинена ринкова економіка, висока банківська культура, фінансова стабільність, розгалужена юридична система зробили Швейцарію дуже привабливою для іноземних інвесторів. Швейцарська банківська система очолюється Національним банком, який має статус акціонерного товариства. Банківська

система об'єднує понад 500 банківських організацій, з яких понад 140 відділень великих іноземних банків. Усі швейцарські банки традиційно поділяють на три основні групи. До першої групи належать три найбільших акціонерних банки, які мають широку міжнародну мережу. Завдяки їхній універсальності вони виконують широкий спектр банківських операцій та фінансових послуг, включаючи прийом депозитів, видачу кредитів, роботу з іноземними валютами, цінними паперами, управління портфелем інвестицій, операції з цінними паперами, трастову діяльність. Друга група банків — це кантональні, місцеві та ощадні банки, які в основному працюють з місцевими вкладниками у своїх регіонах, спеціалізуються на кредитуванні (зокрема, під заставу нерухомості) та здійснюють розрахунково-касові операції. До третьої групи належать приватні банки, основний вид їх діяльності — це управління інвестиційними портфелями. Швейцарські банки надають величезну кількість різноманітних послуг великим корпораціям, компаніям, фірмам, населенню. Поряд з традиційними послугами вони допомагають малому бізнесу: здійснюють переведення (трансфер) платежу в межах Швейцарії і на міжнародному фінансовому ринку, займаються купівлею і продажем банківських нот різних країн, організують переговори про угоди на фондових біржах Швейцарії та в інших країнах [5]. У Швейцарії діяльність банків, їх регулювання і контроль визначаються відповідно до Федеральних банківських Законів «Про банки і ощадні каси» 1934 р. та «Про Швейцарський Національний банк» 2003 р..

Цікавим для української правотворчої практики є приклад Швейцарського Федерального Банківського Акту 1934 р., який взагалі не ставить протиправність розголошення банківської таємниці в залежність від заподіяної їй розголошенням шкоди клієнту банку. Це усуває проблему з визначенням можливості заподіяння клієнту банку шкоди внаслідок розголошення відомостей, що належать до банківської таємниці. Відповідно до зазначеного нормативного акту, «будь-яка особа, яка в силу своїх повноважень як члена керівництва, працівника, заступника, ліквідатора або коміснера банку, спостерігача Банківської Комісії, або члена керівництва або працівника уповноваженої аудиторської фірми, розголосить таємницю, що була довірена їй, або про яку вона дізналася в силу своєї діяльності, а також будь-яка особа, яка підмовила іншу порушити професійну таємницю, буде покарана ув'язненням до 6 років позбавлення волі або штрафом у розмірі не більше 50 тис. франків». Покарання застосовується незалежно від того, чи продовжує працювати особа в банківській індустрії. Звичайно, наведена норма бездоганна, однак дуже цікава для теоретичного вивчення. Адже країна, відома в усьому світі завдяки

непорушності банківської таємниці, у своєму законодавстві не передбачає відповідальності за порушення банківської таємниці для банків. Норма сформульована виключно відносно фізичних осіб працівників банків, державних органів, а також аудиторських компаній [12]. Проте сьогодні за розголошення банківської таємниці банк може бути позбавлений ліцензії.

У Швейцарії надання банківської інформації передбачається лише у випадках скоєння злочину, за яким існують докази причетності клієнта банку. Збереження банківської інформації розглядається як важливе завдання правового регулювання банківської діяльності, а тому отримати будь-які відомості з банку практично неможливо. Необґрунтоване передавання фінансової інформації про клієнта банку тягне за собою кримінальну відповідальність банківських службовців. До того ж, банківська таємниця охороняється й цивільним законодавством. Згідно із Законом «Про банки і ощадні каси» відповідальність осіб, які мали доступ до банківської таємниці, за її збереження діє протягом усього їхнього життя.

Проте у Швейцарії з 1992 р. діє закон, згідно з яким банк зобов'язаний повідомляти швейцарську владу про можливі факти відмивання грошей. У разі приховування такої інформації, настає відповідальність у вигляді штрафу 50 тис. швейцарських франків, можливе відкликання ліцензії на банківську діяльність для банку та звільнення з роботи банківських працівників, які винні у приховуванні інформації. Тобто швейцарське законодавство знайшло конкретне відображення в нормах, що стосуються збереження банківської таємниці.

Особливість аудиторської діяльності у Швеції полягає в тому, що конституція Швеції дає можливість парламенту та уряду мати власні структури фінансового контролю, серед яких Парламентські аудитори. До складу Інституту парламентських аудиторів входять 12 уповноважених Членів парламенту, 12 їх заступників, а також Управління парламентських аудиторів штатною чисельністю (30 державних службовців).

До того ж аудит і публікація звітності є обов'язковими для акціонерних товариств, які подають звітність до Ради швейцарської фондової біржі. Для інших компаній аудит може здійснюватися незареєстрованим аудитором. Аудит і публікація звітності обов'язкові також для великих компаній. Керівництво компаній зобов'язане розкривати аудитору причини та розміри прихованих резервів, тому що акціонери мають право вимагати розкриття їх суті на зборах акціонерів. У Швейцарії для невеликих компаній аудит

може здійснюватися незареєстрованим аудитором [6, с. 484]. Проте, на нашу думку, у даному випадку применшується значення аудиту та втрачається довіра до збереження аудиторської таємниці.

Таким чином, підводячи підсумок проведеного дослідження банківської та аудиторської діяльності в зарубіжних країнах, ми підтримуємо позицію Ю.В. Ващенка [5], що за сучасних умов практично у всіх державах з ринковою економікою створені й активно розвиваються дворівневі банківські системи, де на першому рівні функціонує центральний банк країни, який здійснює емісійну, нормотворчу, наглядову та інші види діяльності; на другому — діють комерційні банки, які займаються акумуляцією коштів компаній і підприємств, здійснюють різноманітні банківські операції. У деяких країнах функціонують трьохрівневі банківські системи, до яких входять також кредитні інститути небанківського типу (наприклад, страхові компанії, інвестиційні фонди, фінансові компанії тощо). До таких банківських систем належать системи Швейцарії. Слід зазначити, що до кредитно-банківської системи Німеччини, США, крім банків, входять також різні кредитні установи, зокрема: Федеральне відомство нагляду за кредитною справою (Німеччина); Рада Керуючих ФРС, Федеральний комітет відкритого ринку, Управління Контролера грошового обігу і ФКДС (США).

Отже, в країнах Західної Європи поряд з приватними банками значне місце посідають напівдержавні, державні і кооперативні кредитно-фінансові установи, а в США переважають приватні кредитно-фінансові інститути. Крім того, сьогодні міжнародні організації розробляють єдині вимоги до підстав розкриття аудиторських таємниць. Враховуючи глобальний та всеохоплюючий характер фінансів, процеси їх подальшої трансформації у зовнішньоторговельні відносини, у 1953 р. було створено поза урядову організацію вищих контрольних органів — INTOSAI. Стандарти INTOSAI з аудиту були затверджені Виконавчим комітетом Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю у жовтні 1991 р. Розробкою професійних вимог для аудиторів на міжнародному рівні займається також Міжнародна федерація бухгалтерів (IFAC), створена у 1977 р. [17, с. 54, 56].

Таким чином, Україні необхідно реформувати фінансово-правову систему та привести її у відповідність до європейських норм та міжнародних стандартів, а також удосконалити правове регулювання фінансового контролю за дотриманням аудиторської та банківської таємниць як видів інформації з обмеженим доступом.

Література

1. Кочетков В. М. Забезпечення фінансової стійкості сучасного комерційного банку: Монографія / В. М. Кочетков. — К.: Знання, 2002. — 238 с.
2. Філіпенко А. С. Економічний розвиток. Європейський контекст / А. С. Філіпенко. — К.: Знання, 2002. — 120 с.
3. Шевченко Р. І. Банківські операції: Навчально-методичний посіб. / Р. І. Шевченко. — К.: Знання, 2003. — 276 с.
4. Ващенко Ю. В. Банківське право: Навчальний посіб. [Електронний ресурс] / Ю. В. Ващенко // Центр навчальної літератури. — 2006. — 344с. — Режим доступу до ресурсу: <http://textbooks.net>
5. Заверуха І. Б. Банківське право: Навчальний посіб. [Електронний ресурс] / І. Б. Заверуха. — Львів: «Астролябія», 2002. — 222 с. — Режим доступу до ресурсу: <http://megalib.com.ua/book>
6. Бутинець Ф. Ф. Аудит: Підручник [для студентів спеціальності «Облік і аудит» вищих навчальних закладів] / Ф. Ф. Бутинець. — [3-тє вид., доп. і перероб.]. — Житомир: ПП «Рута», 2006. — 512 с.
7. Сазерленд К. Посібник з внутрішнього аудиту / К. Сазерленд, Дж. Бедді // Європейська Комісія. — Програма «Тасіс» / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.tacis.bankreform.ru
8. Костюченко О. А. Банківське право: Навчальний посіб. / О. А. Костюченко — 2-ге вид. — К.: А.С.К., 2001. — 316 с.
9. Вишне夫斯基 А. А. Банковское право Англии / А. А. Вишне夫斯基. — М.: Статут, 2000. — 300 с.
10. Монаєнко А. О. Правові основи державного фінансового контролю: Навчальний посіб. / А. О. Монаєнко. — Запоріжжя. КРУ. — 2008. — 152 с.
11. Кінащук Л. Л. Організація фінансового контролю й аудиту за кордоном: на прикладі США та Великобританії / Л. Л. Кінащук // Бюлетень Міністерства юстиції України — 2008. — № 11–12(85–86). — С. 82–89
12. Гетманцев Д. О. Банківське право України: Навчальний посіб. [Електронний ресурс] / Д. О. Гетманцев, Н. Г. Шукліна. — К.: Центр учбової літератури. — 2007. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.ebk.net.ua/Book/law>
13. Мельник П. В. Банківські системи зарубіжних країн: Підручник [Електронний ресурс] / П. В. Мельник. — 2010. — Режим доступу до ресурсу: <http://pidruchniki.ws>
14. Режим доступу до ресурсу: <http://www.rbc.ua/ukr/top/show/v-shveytsarii-uprazdnena-bankovskaya-tayna-01022013142300>
15. Режим доступу до ресурсу: <http://www.epravda.com.ua/news>
16. Режим доступу до ресурсу: <http://ppravda.com.ua>
17. Кінащук Л. Л. Організація та правове регулювання аудиторської діяльності в системі фінансового контролю в Україні: Монографія / Л. Л. Кінащук. — Кіровоград: «КОД», 2010. — 460 с.

Заросило Володимир Олексійович

*Доктор юридичних наук, професор
завідувач кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності
інституту права імені Володимира Великого
Міжнародної академії управління персоналом
(м. Київ, Україна)*

Заросило Владимир Алексеевич

*доктор юридических наук, профессор
заведующий кафедрой управления безопасностью
правоохранительной и антикоррупционной деятельности
института права имени Владимира Великого
Международной академии управления персоналом
(г. Киев, Украина)*

Zarosylo Volodymyr

*Doctor of Science of Law, Professor
Chair of the Department of security management, law enforcement and anti-corruption activities of
the Volodymyr the Great Institute of Law
of the International Academy of Personnel Management
(Kyiv, Ukraine)*

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ МІЖНАРОДНОГО МИРОТВОРЧОГО РУХУ ТА УЧАСТІ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ В МІЖНАРОДНИХ МИРОТВОРЧИХ МІСІЯХ І МОЖЛИВІСТЬ ЙОГО РОЗВИТКУ

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО МИРОТВОРЧЕСКОГО ДВИЖЕНИЯ И УЧАСТИЯ РАБОТНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ В МЕЖДУНАРОДНЫХ МИРОТВОРЧЕСКИХ МИССИЯХ И ВОЗМОЖНОСТЬ ЕГО РАЗВИТИЯ

HISTORICAL ASPECTS OF INTERNATIONAL PEACE MOVEMENT AND PARTICIPATION OF THE OFFICERS OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE IN INTERNATIONAL PEACE MISSIONS AND POSSIBILITY OF ITS DEVELOPMENT

Анотація. У статті проводиться аналіз участі працівників органів внутрішніх справ у міжнародних миротворчих місіях та основних проблем, які виникали під час роботи в таких місіях. Встановлено, що працівники міліції брали активну участь у міжнародному миротворчому русі і сприяли як підвищенню іміджу держави, так і активному сприйняттю форм і методів роботи поліції зарубіжних країн. Сформовано пропозиції щодо подальшої участі працівників поліції у міжнародних миротворчих місіях.

Ключові слова: міжнародні миротворчі місії, працівники органів внутрішніх справ, підготовка працівників для участі у міжнародних миротворчих місіях.

Аннотация. В статье проводится анализ участия работников органов внутренних дел в международных миротворческих миссиях и основных проблем, которые возникали во время работы в таких миссиях. Установлено, что работники милиции принимали активное участие в международном миротворческом движении и способствовали как повышению имиджа государства, так и активному восприятию форм и методов работы полиции зарубежных стран. Сформированы предложения по дальнейшему участию работников полиции в международных миротворческих миссиях.

Ключевые слова: международные миротворческие миссии, работники органов внутренних дел, подготовка работников для участия в международных миротворческих миссиях.

Summary. The article analyzes the participation of police officers in international peacekeeping missions and the major problems that arose during such missions. It was established that the police officers were actively involved in international peace movement and promoted improving of the image of the state and active perception forms and methods of police work abroad. The suggestions for further participation of police officers in peacekeeping missions were formed.

Keywords: international peacekeeping missions, employees of the Interior, training of employees for participation in international peacekeeping missions.

Постановка проблеми В кінці ХХ сторіччя різко зросла кількість міжнародних конфліктів. При цьому таке явище було досить новим для міжнародної спільноти і викликало цілий ряд дискусій та пропозицій щодо їх вирішення. Основним інструментом вирішення та припинення конфліктів стала Організація Об'єднаних Націй. При активній діяльності ООН було відкрито миротворчі місії в Колишній Югославії, Анголі, Конго, Східному Тиморі, Руанді, Таджикистані та в ряді інших держав. Слід зазначити, що у світі в цей час склалася досить сприятлива міжнародна ситуація. СРСР перетворився на ряд незалежних держав. Російська Федерація була досить слабкою, щоб протиставити себе США та країнам Західної Європи. Тому більшість міжнародних миротворчих місій були досить успішними.

Велику роль у світовій політиці почала відігравати сама участь у міжнародних миротворчих місіях, тим більше для новоутворених країн зі складу колишнього Радянського Союзу. Керівництво більшості країн скористалося можливістю заявити про себе на міжнародній арені. Миротворчі контингенти направили Литва, Латвія, Естонія, Російська Федерація, Грузія, Вірменія, Казахстан та Азербайджан. Не змогли направити своїх миротворців Білорусь, Молдова та інші країни Середньої Азії.

Для України участь у міжнародному миротворчому русі стала як би мовити візитною карткою держави на міжнародній арені. Україна направила і військові і поліцейські контингенти до більшості країн, де відбувалися конфлікти. Починаючи з 1992 року в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки взяло участь більше 42 000 українських військовослужбовців, з яких 53 загинуло.

Поліцейські (працівники міліції) почали брати участь у міжнародних миротворчих операціях з 1994 року. При цьому участь працівників міліції була досить складною і відповідальною всі вони повинні були володіти вільно англійською мовою та вміти водити автомобіль.

У 2006 році наприклад, по кількості поліцейських, які брали участь у міжнародних миротворчих місіях Україна була на шостому місці у світі.

Даний період діяльності міліції України досить мало вивчався дослідниками і тому метою статті стає висвітлення окремих аспектів участі України та її поліцейських формувань у міжнародних миротворчих операціях.

Стан висвітлення проблеми Слід зазначити, що окремими дослідниками були вивчені певні сторони міжнародного миротворчого руху та участі України у ньому. У ряді дисертаційних досліджень [1, 2, 3, 4, 7] та наукових працях [6, 7] ці питання висвічувалися з різних позицій та з різних наукових точок зору. Разом з тим глибокого аналізу історичних аспектів участі працівників міліції України у міжнародних миротворчих операціях не біло проведено. В сучасних умовах коли в країні йде війна питання про участь працівників поліції в міжнародних миротворчих операціях мабуть ставити недоцільно, проте це питання є дискусійним в залежності з якого боку підходити до нього.

Виклад основних положень. Як вже було зазначено участь співробітників міліції в міжнародних миротворчих операціях почалася лише у 1994 році після прийняття Постанови Верховної Ради України від 19 листопада 1993 року [8]. У Постанові у п 2 ставилося завдання МВС України підготувати 20 осіб для можливого використання у силах цивільної поліції ООН у колишній Югославії.

Можна констатувати, що саме в цей період співпали декілька напрямів у сфері створення передумов щодо участі працівників органів внутрішніх справ України у міжнародній миротворчій діяльності

Серед них виділялися:

- розширення повноважень цивільної поліції Організації Об'єднаних Націй у міжнародних миротворчих операціях, тому що в певних конфліктах фаза припинення відкритих бойових дій вже закінчилася;
- військові не могли виконувати ті функції, які завжди виконують поліцейські і тому для стабілізації ситуації було прийнято рішення про застосування більшої кількості поліцейських;
- самі миротворчі операції змінювалися тобто розширювалося коло учасників крім військових в них

були задіяні поліцейські, працівники прокуратури, пенітенціарних органів та т. ін..

Україна, як самостійна держава бажала заявити про себе на міжнародній арені, тим більше фінансувалися ці операції з бюджету Організації Об'єднаних Націй

Разом з тим прийняття Постанови Верховної Ради України було тільки першим етапом для участі працівників органів внутрішніх справ України у міжнародних миротворчих операціях.

Для виконання згаданої постанови Верховної Ради України необхідно було розробити адміністративний механізм її виконання і розроблення такого механізму було покладено на МВС України.

Цей механізм повинен був включати наступні аспекти:

- формування критеріїв та системи відбору кандидатів для участі у міжнародних миротворчих місіях;
- забезпечення відповідної підготовки кандидатів з метою забезпечення поліцейських під час перебування у міжнародних миротворчих операціях;
- забезпечення екіпірування учасників міжнародних миротворчих місій відповідним майном та спорядженням;
- вирішення кадрових питань щодо заміни працівників, які перебували у міжнародних миротворчих операціях на місцях.

Слід зазначити, що формування системи заміни на місцях працівників органів внутрішніх справ, які перебували у міжнародних миротворчих місіях було практично вирішено лише з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» [9]. До цього часу всі питання перебування працівників міліції за кордоном у міжнародних миротворчих місіях не були врегульовані в законодавстві.

Аналіз участі працівників міліції України в міжнародних миротворчих операціях показав, що 19 травня 1994 року в місто Загреб (Хорватія), де розташувався центральний штаб цивільної поліції ООН (UNPROFOR), виїхала перша група працівників міліції України у складі 9 осіб [10]

На той час в Україні не були вирішені питання щодо відбору, підготовки екіпірування та ряд інших, проте перша ротація працівників органів внутрішніх справ вже працювала в місії. Пізніше було проведено інші ротації, [10] у 2000 році до місії Організації Об'єднаних Націй в Косово було відправлено спеціальні миротворчі підрозділи.

В цілому в міжнародних миротворчих місіях за весь період з 1994 року брали участь понад 3 тис. працівників органів внутрішніх справ.

Сучасний стан миротворчої діяльності є порівняно слабким, тому що Російська Федерація блокує будь-які спроби відкрити міжнародні миротворчі місії в тому числі і на Україні, де відбувається конфлікт між російськими збройними формуваннями і місцевими озброєними банд формуваннями та підрозділами Збройних сил України.

Українські миротворці беруть участь у окремих міжнародних миротворчих місіях, але масової участі у місіях вони не беруть. Разом з тим в Україні створено відповідну базу для підготовки працівників, які б могли брати участь у міжнародних миротворчих місіях. Створено міжнародний миротворчий центр, де проводиться підготовка працівників для участі у міжнародних миротворчих місіях, існують також певні відпрацьовані механізми забезпечення працівників поліції для участі у міжнародних миротворчих місіях.

Висновки 1. Участь працівників органів внутрішніх справ у міжнародних миротворчих місіях дало можливість Україні показати, що вона є самостійною та незалежною державою, яка є миролюбною та може допомагати у підтриманні миру.

2. Сучасний стан миротворчих операцій показує, що в цьому напрямі є кризові явища, особливо, вони пов'язані з прийняттям рішень про відкриття міжнародних миротворчих операцій.

3. Разом з тим незважаючи на проблеми, які виникають в міжнародному миротворчому русі питання про участь працівників поліції України у міжнародних миротворчих місіях не може бути знято з порядку денного.

Література

1. Телічкін О. О. Правоохоронна діяльність у сфері забезпечення міжнародного миру і безпеки: організаційно-правові засади / О. О. Телічкін // дис. доктора юридичн. наук 12. 00. 07 — Х. 2004. — 428 с.
2. Барсуков К. В. Адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками органів внутрішніх справ у складі міжнародних миротворчих підрозділів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / К. В. Барсуков. — К., 2010.
3. Коропатник І. М. Організаційно-правові аспекти використання підрозділів Збройних сил України у міжнародних миротворчих операціях. / І. М. Коропатник // Дисертац. канд. юридичн. наук 12. 00. 07. Ірпінь. — 2006—228 с
4. Спринчук С. В. Психологічні особливості відбору працівників ОВС України для участі в міжнародних миротворчих операціях / дисертац канд. псих наук 19.00.06 К. — 2012, — 214 с.
5. Акулов С. О. Сили та засоби в міжнародних миротворчих операціях: політологічний аналіз: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. політ. наук / С. О. Акулов. — К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 2004. — 204 с.
6. Телічкін О. О. Управління миротворчою правоохоронною діяльністю/ За заг. ред. О. М. Бандурки. — Х.: Основа, 2002—120 с.
7. Ануфриев Н. И. Деятельность гражданской полиции на территории бывшей Югославии / Н. И. Ануфриев, Л. Ф. Шестопалова, Г. А. Свислоцкий, А. А. Теличкин. — К.: Пресса Украины, 1999. — 192 с.
8. Про збільшення чисельності батальйону Збройних Сил України в Миротворчих Силах ООН на території колишньої Югославії та надіслання групи військових спостерігачів: постанова Верховної Ради України: від 19 листопада 1993 року № 3626—XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 49. — ст. 465.
9. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, Відомості Верховної Ради, 2015, № 40—41, ст. 379
10. Заросило В. О. Адміністративно-правове забезпечення участі працівників органів внутрішніх справ України у міжнародній миротворчій діяльності. Дис. доктора юридичн. наук 12. 00. 07 / В. О. Заросило // — К. 2009—545 с.

МІЖНАРОДНИЙ НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ «ІНТЕРНАУКА».
Серія: «Юридичні науки»

МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ «ИНТЕРНАУКА».
Серия: «Юридические науки»

INTERNATIONAL SCIENTIFIC JOURNAL «INTERNAUKA».
Series: «Juridical sciences»

№ 2 (2)

Головний редактор — *Омельчук В. А.*

Київ 2017

Видано у авторській редакції

Адреса редакції: Україна, м.Київ, вул. Ломоносова, буд. 18
Контактний телефон: +38(044) 222 58 89
Контактний телефон: +38(067) 401 84 35
E-mail: editor@inter-nauka.com

Підписано у друк 03.02.2017. Формат 60×84/8
Папір офсетний. Гарнітура PetersburgС. Друк офсетний.
Умовно-друкованих аркушів 8,14. Тираж 100. Заказ № 220.
Ціна договірна. Надруковано з готового оригінал-макета.