

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Збірник наукових праць

Випуск 30



Одеса
«Юридична література»
2007

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

Збірник наукових досліджень присвячений теоретичним проблемам трудового, земельного, екологічного та природоресурсового права, а також особливостям правового реформування в Україні.

Статті є в основному результатом роботи вчених Одеської національної юридичної академії, а також тих дослідників, що активно співпрацюють із представниками Одеської школи права.

Збірник розрахований на науковців, викладачів, докторантів, аспірантів, студентів юридичних вищих навчальних закладів, а також усіх, хто цікавиться різними аспектами правового життя сучасної України.

Редакційна колегія:

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

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

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

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

ПЕРЕДМОВА

Формування нової системи трудових відносин на засадах соціального діалогу і створення відповідного правового механізму їх регулювання є необхідною і важливою складовою ринкових перетворень. В умовах ринкової трансформації економіки суспільні відносини у сфері праці наповнюються новим змістом, змінюється їхній характер, формуються нові соціальні зв'язки між працівниками і роботодавцями. Ці та інші чинники обумовили необхідність реформування чинного трудового законодавства і приведення його у відповідність з міжнародними трудовими стандартами.

Проголошення України соціальною державою потребує створення ефективного юридичного механізму захисту соціальних прав людини і громадянина за допомогою таких галузей національного права, як трудове право, право соціального захисту, медичне право.

У першій частині збірника містяться статті, в яких досліджуються актуальні проблеми правового регулювання трудових та соціально-захисних відносин в умовах ринкової економіки. Сучасні проблеми трудового права, права соціального захисту, медичного права висвітлено в аспекті історичного розвитку, подано погляди вітчизняних і зарубіжних науковців, міжнародні стандарти, зарубіжну практику. Вперше в науці вітчизняного трудового права розглядаються: проблема співвідношення публічної та правової тенденцій у розвитку трудового права (Ю. В. Черткова), нові аспекти проблеми захисту трудових прав працівників і роботодавців (В. В. Лазор, О. Є. Сонін, І. В. Лагутіна), проблема контролю як засобу забезпечення виконання трудових обов'язків працівниками (І. П. Боєнко), питання правового регулювання відносин, які виникають за договором лізингу праці (Б. А. Римарь). Також читачі зможуть ознайомитися з актуальними теоретичними та практичними проблемами правового регулювання відносин із соціального діалогу у сфері праці (у статтях Г. І. Чанишевої та О. А. Трюхан), пенсійного забезпечення та соціального страхування (статті І. М. Сироти, Л. І. Харитонової, О. В. Компанієць), застосування праці та соціального захисту окремих категорій громадян (статті В. С. Тарасенко, О. М. Ноздріної, О. В. Лавріненко, О. А. Мірошниченко). Дослідженню міжнародних соціально-трудова стандартів присвячено статті Є. В. Краснова, М. М. Якименко та О. В. Макогон.

Ознайомлення читачів з матеріалами, що містяться у першій частині збірника, дозволить їм скласти більш повне враження про актуальні проблемні питання науки сучасного трудового права, права соціального захисту, медичного права.

У другій частині збірника розглядаються актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, природноресурсових та екологічних відносин. До таких проблем, перш за все, слід віднести питання щодо реформування відносин власності на природні об'єкти та перетворення правових засад приро-

докористування у ринкових умовах економічного розвитку, зокрема: сільсько-господарського, природоохоронного та рекреаційного землекористування; орендного та концесійного використання земельних ресурсів, використання земельних ділянок для житлової та громадської забудови, комплексного використання водних об'єктів та їх ресурсів; забезпечення реалізації вимог законодавства щодо охорони ґрунтів і водних ресурсів, забезпечення охорони довкілля морегосподарчого комплексу та екологічної безпеки.

Звертає на себе увагу смілива постановка та ґрунтовний розгляд проблемних питань молодими науковцями, а саме: правові проблеми співвідношення екологічної та радіаційної безпеки (Л. А. Бабій); законодавчі суперечності у регулюванні діяльності громадян щодо ведення особистих селянських господарств (Г. М. Беженарь); право власності на землі природно-заповідного фонду (А. Й. Годованюк); правові засади планування територій і використання земельних ділянок для житлової та громадської забудови у містах (Є. О. Іванова); проблеми комплексного використання водних ресурсів дніпровських водосховищ (Н. В. Локтева); право власності на землі рекреаційного призначення (Н. І. Палій); правові засади охорони водно-болотних угідь України міжнародного значення (Н. В. Фролова); державний контроль у сфері використання та охорони водних об'єктів в системі екологічного управління (І. Є. Чумаченко); застосування юридичної відповідальності за протиправне привласнення побутових відходів (В. О. Юрескул). У цій частині збірника зацікавлені читачі знайдуть статті стосовно й інших проблем правового регулювання аграрно-земельних і ресурсово-екологічних відносин та пропозиції про шляхи їх вирішення.

Незважаючи на різноплановість постановки зазначених питань, усі вони розглянуті в аспекті співвідношення публічних та приватних інтересів у сфері використання й охорони природних об'єктів та їх ресурсів. При цьому автори висвітлюють їх зміст з урахуванням традиційних ознак й інноваційних методів правового регулювання у відповідній сфері суспільних відносин, зосереджуючись на консервативних та прогресивних наслідках їх законодавчого закріплення. Вважаю, що зміст даної збірки є не тільки свідченням розвитку Одеської юридичної школи у сфері соціального, економічного та природоресурсового права, а й внеском у скарбничку вітчизняної юриспруденції в цілому.

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

Розділ 1

**ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ
ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ТА ВІДНОСИН
ІЗ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ**

МІСЦЕ ТРУДОВИХ ПРАВ У СИСТЕМІ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Проблеми прав людини та громадянина завжди перебували у центрі уваги науковців різних галузей правової науки. Однак, незважаючи на численні дослідження, багато питань, пов'язаних з реалізацією особою конкретних прав, зокрема і у сфері трудових відносин, залишаються не вирішеними, що не може не позначатися негативно на рівні забезпеченості відповідних прав і свобод людини в державі. Метою цієї статті є вдосконалення теоретичних основ інституту прав людини та громадянина в державі. Сприймаючи як об'єктивні тенденції розвитку інституту прав людини та громадянина, у статті планується виокремити загальні (основні) ознаки останніх, на основі яких визначити їх поняття та місце з-поміж них трудових прав.

Визначаючи загальні ознаки прав людини та громадянина, зазначимо, що по-перше, права і свободи людини і громадянина є природними та невід'ємними, надані їй від народження, визнаються найвищою цінністю і не мають вичерпного характеру. Звичайно, вони не можуть бути природними, як, наприклад, частини біологічного організму людини. Але права і свободи людини і громадянина вважаються природними в тому розумінні, що, організоване на правових засадах, суспільство виходить із необхідності та доцільності визнання свободи людей та їх рівних можливостей, які не повинні залежати від неправових факторів і тому пов'язуються лише з фактом народження та існуванням людини. «Усі люди народжуються вільними і рівними в своїй гідності та правах» — проголошує ст. 1 Загальної декларації прав людини ООН 1948 року. Визнання правової рівності має глибокий гуманістичний смисл, а в практичному аспекті сприяє максимальному використанню людьми своїх здібностей, реалізації їх потенціалу як особистостей. Однак соціальна обумовленість змісту прав і свобод людини і громадянина передбачає певні обмеження їх здійснення, що залежать від можливостей суспільства, рівня його економічного, соціального, духовного і культурного розвитку. Права і свободи людини і громадянина є невід'ємними, оскільки становлять складову частину особистості, є її правовим надбанням, а тому людина як соціальна істота, що позбавлена прав, не тільки безправна у вузькому юридичному розумінні, але й не може бути особистістю, бо не має можливості для задоволення своїх потреб та інтересів. А в державно організованому суспільстві правова характеристика особи покликана відігравати вирішальну роль, оскільки права і свободи людини і громадянина визначають найважливіші аспекти життєдіяльності людини в її відносинах з суспільством і державою. Держава не дарує прав людині, а тому не може їх і відібрати. Держава, що порушує або обмежує права людини, має нести за це відповідальність. Як зазначено в Конституції України [9], кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самовря-

дування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Відповідно до ст. 55 Основного Закону, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини; кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна; кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань.

По-друге, права і свободи людини — це її можливості щодо задоволення власних потреб та інтересів. Вони окреслюють певну сферу автономного існування індивіда, його життєдіяльності як члена суспільства. Ці можливості мають розцінюватися як своєрідні соціальні блага, зміст яких полягає у встановленні і гарантуванні певних меж свободи чи несвободи особи. Тому права і свободи людини і громадянина є органічною складовою частиною особистості як соціальної характеристики людини, входять до її структури. Вони формуються історично в ході розвитку людської спільноти, і тому на кожному історичному етапі існує більша або менша сукупність прав і свобод. Тенденцією їх становлення як інституту є поступове, але невпинне розширення надбання людини і громадянина за рахунок включення до їх переліку нових можливостей. Вони є надбанням людини і в тому розумінні, що не даруються державою, а здобуваються — на противагу авторитарним чи патерналістським запитам державної влади. Права і свободи людини і громадянина є необхідними для її нормального існування і розвитку. У екзистенціальному значенні вони становлять такий елемент соціального буття людини, без якого вона не зможе існувати як суб'єкт суспільних відносин, бути соціально і юридично дієздатною, реалізувати свою життєву програму. Перелік конкретних прав людини охоплює створення умов для задовільного існування і розвитку особи. Ступінь реалізації прав і свобод людини є показником рівня розвитку особи як суб'єкта суспільних відносин, дійсних соціальних можливостей людини.

У цьому аспекті слід зазначити, що права людини, як і будь-яке інше явище, характеризуються певними якісними та кількісними показниками. Якісні показники розкриваються насамперед змістом прав людини. Поняття змісту прав людини та поняття обсягу прав людини зустрічаються, наприклад, у ст. 22 Конституції України [9]. Зокрема, ч. 3 цієї статті встановлює, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав людини. Згадане положення є дуже важливим, оскільки в ньому Конституція торкається проблеми обмеження прав людини. Адже звуження змісту і скорочення обсягу прав людини якраз і є основним наслідком їх обмеження. Взагалі, характеризуючи зміст прав люди-

ни, необхідно спиратися на філософську категорію змісту. Як відомо, з філософської точки зору, зміст — це певним чином упорядкована сукупність елементів і процесів, які утворюють предмет чи явище. Структура, як внутрішня впорядкованість, є необхідним компонентом змісту. Із зміною структури, організації суттєво змінюється зміст об'єкта, його властивості [1, 196–198]. Таким чином, центральним, стрижневим елементом змісту прав людини є її певні можливості — можливості діяти певним чином чи утримуватися від певних дій задля задоволення її потреб та інтересів [10, 189–194]. Як відомо із загальної теорії діяльності, останнє характеризується певними складовими, властивостями, рисами. До них належать: мета, предмет (об'єкт) діяльності, умови діяльності, способи (форми) діяльності, засоби діяльності, результат діяльності та інші складові [11, 7]. Величезне значення у цьому аспекті мають умови та засоби діяльності, оскільки саме ними зумовлюється реальність використання можливостей суб'єкта, тобто їх здійсненність. Як наслідок, поняття змісту прав людини прямо пов'язане з умовами та засобами, які забезпечують реалізацію можливостей людини, необхідних для задоволення потреб її існування та розвитку. Таке розуміння поняття, що розглядається, сприятиме дослідженню та оцінці міри (ступеня) реальності прав людини. Щодо кількісних показників прав людини, то вони повинні відображати поняття обсягу прав людини. Кількість — це визначеність предмета, яка характеризує його множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву тієї чи іншої властивості [12, 158–159]. Отже, обсяг прав людини, як і будь-яка кількість, визначається за допомогою певних одиниць виміру: кількості певних можливостей варіантів поведінки, кількості часу, кількості благ, розмір пільг. Одиниці виміру кількості (обсягу) прав людини не можуть бути універсальними, однозначними, однорідними для всіх і будь-яких прав людини. Характер таких одиниць виміру зумовлюється насамперед змістом можливостей, які відображені у відповідних правах, а також особливостями носіїв прав та специфікою об'єктів цих прав. З огляду на викладене розуміння змісту прав людини і обсягу прав людини співвідношення цих параметрів може відображатися таким положенням: звуження змісту прав людини неодмінно спричиняє і звуження їх обсягу.

По-третє, права і свободи людини і громадянина мають бути загальними і рівними для кожного. Права людини є загальними в тому відношенні, що вносять у суспільне життя єдиний вимір, який охоплює значну кількість, а в ідеалі — всіх людей як учасників суспільних відносин. К. Ясперс у цьому плані виокремлював три можливих типи соціальності і, відповідно, три способи організації суспільства: а) на засадах приватного інтересу ізольованого індивіда; б) органічну цілісність людей, об'єднаних на національних чи духовних засадах; в) формально-правову організацію, де кожен розглядається лише в тому вимірі, в якому він рівний будь-якому іншому [13, 14]. Принагідно треба відзначити, що саме формально-правова організація відповідає завданням індустріального та постіндустріального поступу, оскільки спирається на норму, що передбачає необхідність урахування інтересів та волі автономних соціальних суб'єктів на засадах правового виміру, можливість досягнення на ґрунті законо-

слухняності соціального компромісу в інтересах як окремої особи, так і держави та суспільства. Однак права і свободи повинні бути не тільки загальними, але й рівними для кожного, тобто незалежно від раси, статі, національності, релігії, політичних переконань. Закон, з огляду на це, має бути формальним. Як наслідок, правова рівність має трактуватися в двох аспектах: як рівність від народження в гідності і правах і як рівність перед законом та судом незалежно від різних умов.

Досліджуючи означену особливість прав і свобод людини, слід уточнити й деякі відмінності, які існують між явищами, а відтак — і поняттям «права» і поняттям «свободи». Їх єдиним знаменником є те, що вони являють собою певні можливості, що необхідні для задоволення певних потреб та інтересів людини. «Але хоча поняття прав людини і поняття свобод людини відображають людські можливості, — справедливо зазначає О. В. Бермічева, — вони є різними явищами» [14, 44]. Вони розрізняються, головним чином, за шляхами, засобами їх здійснення та забезпечення. Особливо відмінність між ними проявляється в формально-юридичному плані. Адже права людини, як правило, можуть бути здійсненими за наявності спеціальних юридичних засобів, «механізмів» [15, 152]. Так, право на працю, право на освіту, право на соціальне забезпечення неможливо реалізувати, якщо не встановлено відповідної юрисдикційної процедури. Водночас свободи людини в багатьох випадках можуть бути здійсненими і без такого втручання держави. Тут місія держави полягає в охороні, непорушваності й захисті цих можливостей людини: свобода слова, віросповідання, вибору місця проживання. У даному ракурсі ми погоджуємося зі спостереженнями П. М. Рабіновича, що переважна частина статей, які закріплюють права і свободи, розпочинається так: «гарантує кожному» чи «кожна людина має право» [5, 7].

По-четверте, права і свободи людини і громадянина повинні визнаватися та гарантуватися державою. Визнання державою цих прав та свобод шляхом закріплення їх у конституції та інших законодавчих актах є першим і необхідним кроком до їх утвердження та реалізації. Однак тільки цим роль держави у сфері прав і свобод людини і громадянина не повинна обмежуватися. Вона має докладати всіх можливих зусиль для гарантування, охорони й захисту прав і свобод людини і громадянина, що визначає головний напрямок гуманізації держави, основні її гуманітарні характеристики. Тут відзначимо, що для закріплення і здійснення за допомогою внутрішньодержавного законодавства основних прав людини набувають принципового методологічного значення проблеми розуміння, осмислювання цих прав відповідними органами держави та іншими суб'єктами даного суспільства. А розв'язання цих проблем має досягатися з урахуванням сучасних положень загальної теорії розуміння (інтерпретації), тобто комплексної галузі знань, яка зветься герменевтикою. Беззаперечно, законодавство стосовно прав людини звичайно осмислюється, інтерпретується, витлумачується, причому як при його створенні, встановленні, так і при застосуванні й реалізації. Нині особливо важливо, щоб інтерпретація законодавства відбувалася в такий спосіб, аби воно могло бути реальним засобом, інструмен-

том для досягнення змістовних цілей тих суб'єктів суспільного життя, які визначені законодавством. А оскільки цілі різних суб'єктів суспільних відносин у багатьох випадках не збігаються та й не залишаються незмінними в процесі соціального розвитку, інтерпретація цими суб'єктами правових текстів, насамперед нормативних, принципово не може бути однозначною та уніфікованою. Будь-яке тлумачення законів «спрямовується» на поліпшення умов існування та життєдіяльності його суб'єкта або тих спільнот, угруповань, об'єднань, інтереси яких він відображає чи представляє. У цьому ракурсі особливого значення набуває офіційне нормативне тлумачення законодавчих та інших нормативно-правових актів. Таке тлумачення, з огляду на його реальну роль, місію в державно-юридичному регулюванні суспільних відносин, можна позначити такими термінами-синонімами, як, скажімо, «динамічне», «інструментальне», «функціональне», «адапційне», «пристосувальне». Однак, уявляється, що саме останній з цих термінів найбільш точно, адекватно позначає поняття про розглядуване тлумачення. Адже соціальне призначення такого тлумачення полягає в багатьох випадках саме в пристосуванні державно-юридичного регулювання до тих змін, які відбулися в суспільстві, або ж у наданні домінуючого становища в цьому регулюванні саме такій інтерпретації закону, яка об'єктивно здатна якнайкраще задовольнити потреби певної соціальної групи.

Узагальнення основних (загальних) ознак прав і свобод людини дозволяє визначити їх поняття як систему природних невідчужуваних від особи можливостей, які потрібні їй як для задоволення своїх життєво необхідних потреб та інтересів, так і для духовного зростання. У свою чергу, поняття прав і свобод громадянина визначимо як систему закріплених в національному законодавстві природних невідчужуваних від особи можливостей, необхідних їй для нормальної життєдіяльності і розвитку.

Підводячи підсумок, зазначимо, що трудові права є самостійною групою прав в системі прав людини і громадянина. Їх важливість для людини підтверджується й нормами Основного Закону України, які стосуються можливостей людини у сфері застосування своїх здібностей до продуктивної, творчої праці. Обґрунтовано пише з даного питання О. Ярошенко: «Чинна Конституція України вперше замість фрагментарного набору прав і свобод визначила систему прав і свобод людини і громадянина в усіх основних сферах людської діяльності — політичній, економічній, соціальній та культурній. Крім багатьох інших, у ній закріплені основні трудові права особи, які відобразили головні принципи трудового права як галузі права» [16, 75]. Основними правами, які входять до цієї групи прав людини, є такі: а) право вільно розпоряджатися своїми здібностями до праці, обирати рід занять та професію; б) право на належні, безпечні та здорові умови праці; в) право на своєчасне одержання заробітної плати не нижчої від визначеної законом; г) право на захист від безробіття; д) право на захист своїх прав через механізм індивідуальних та колективних трудових спорів з використанням установлених законом способів їх вирішення, включаючи право на страйк; є) право на соціальний захист; ж) право на відпочинок; і) право на отримання заробітної плати.

Трудові права слід віднести до основних, здебільшого активних та індивідуальних прав. Вони є основними, тому що безпосередньо торкаються життєзабезпечення людини чи громадянина. Право на працю передусім пов'язане з правом на життя і правом людини на самореалізацію. Людина не може жити без їжі, одягу, помешкання. Усі ці предмети вона отримує внаслідок праці. І це відбувається з тих часів, коли люди ще не були організовані в державу, яка мала б згідно з позитивістською теорією дарувати їм право на працю. Відтак, право на працю — це природне право людини і прямо пов'язане з правом на життя. Примітно, що ще Ш. Фур'є на початку XIX ст. в «Теорії всесвітньої єдності» (1822) писав про право на працю як про первісне право людини, без якого інші права не мають сенсу. Він аргументовано доводив: «Ми провели сторіччя в смішних суперечках про права людини, не попіклувавшись про пізнання найбільш важливого права на працю, без якого інші права нічого не варті... Наші письменники забули дати визначення та визнати вирішальним право на працю, без якого інші — тільки жорстока насмішка» [17, 17]. Даного положення дотримувались й інші філософи тих часів [18, 88]. З огляду на це, не можна погодитись з О. Ф. Скакун, що усі трудові права слід віднести до прав людини другого покоління [2, 196]. Безпосередньо право на працю ми відносимо до природних, невід'ємних прав першого покоління, тоді як усі інші трудові права, що випливають з права на працю, можна віднести й до категорії прав другого покоління. Як ми вже відзначили, за способом здійснення трудові права здебільшого належать до активного типу, адже реалізація права на працю та й більшості інших трудових прав потребує учинення громадянином чи працівником активних дій: для працевлаштування на роботу він мусить звернутися до роботодавця чи служби зайнятості, для реалізації права на відпочинок він повинен у встановлений відтинок часу не виходити на роботу, для захисту своїх трудових прав він має звернутися до спеціально уповноважених на розгляд трудових спорів органів. Водночас трудові права насамперед мають індивідуальний характер тому, що ядром трудових правовідносин є саме індивідуальні трудові відносини, які виникають між роботодавцем і працівником з приводу реалізації останнім природно-конституційного права на працю. Колективні трудові права мають не такий поширений, як індивідуальні права, характер і стосуються суто колективно-договірної сфери регулювання трудових та тісно пов'язаних з ними відносин.

Література

1. Керимов Д. А. Философские проблемы права. — М.: Мысль, 1972. — 470 с.
2. Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник. — Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. — 704 с.
3. Коркунов П. М. Лекции по общей теории права. — С.Пб.: Юрид. центр Пресс, 2003. — 430 с.
4. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. — М.: Наука, 1979. — 365 с.
5. Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України. — Х.: Право, 1997. — 84 с.
6. Теория государства и права / Под ред. В. К. Бабаева. — М.: Юрист, 2002. — 592 с.
7. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М.: Юрист, 1997. — 672 с.

8. Комаров С. А. Общая теория государства и права: Учебник. — М.: Юрист, 1998. — 416 с.
9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
10. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. — С.Пб.: Юрид. центр Пресс, 2003. — 430 с.
11. Маркарян Э. С. О научно-интегративном значении понятия «деятельность» // Понятие деятельности в философской науке: Сб. науч. тр. — Томск, 1978. — С. 3–8.
12. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. — М.: Наука, 1979. — 365 с.
13. Ясперс К. Смысл и назначение истории. — М.: Политиздат, 1991. — 294 с.
14. Бермічева О. В. Соціальна функція держави в Україні: Дис... канд. юрид. наук. — Х., 2002. — 188 с.
15. Конституція України — основний закон суспільства і держави і громадянина в Україні: Наук.-метод. рекомендації / І. Ф. Падольний, Т. О. Мандебура. — К.: Ін Юре, 1997. — 180 с.
16. Ярошенко О. Конституція України — основна засада регулювання трудових відносин // Вісник Академії правових наук України. — 2002. — № 1. — С. 75–81.
17. Фурье Ш. Избранные сочинения. — М.: Наука, 1954. — Т. 3. — 525 с.
18. Кучипский Ю. Права человека и классовые права. — М.: Наука, 1981. — 362 с.

УДК 349.2(477):331.107.5

В. В. Лазор

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА У ТРУДОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Сучасне трудове право економічно розвинених держав визнає соціальне партнерство найважливішою складовою частиною взаємин між роботодавцями і найманими працівниками, внаслідок чого законодавство цих країн приділяє значну увагу правовому забезпеченню співпраці роботодавців і працівників з питань застосування найманої праці. У національному ж трудовому праві і законодавстві соціальне партнерство не тільки відсутнє як самостійний правовий інститут, але навіть легально не закріплена дефініція соціального партнерства. Складається парадоксальна ситуація: вітчизняна правова наука безумовно визнає примат соціального партнерства в регулюванні відносин між роботодавцями і працівниками в умовах ринкової економіки, але як правова категорія соціальне партнерство у трудовому праві України відсутнє. Тому проведення наукових досліджень щодо перспектив розвитку соціального партнерства сьогодні є вельми актуальним.

Проблемам формування і розвитку соціального партнерства на сучасному етапі приділяють увагу у своїх роботах багато вчених: Н. Б. Волотіна, Г. С. Гончарова, В. В. Жернаков, П. Д. Пилипенко, О. Помазан, Г. І. Чанишева, І. І. Шамшина та інші, проте формування і правове закріплення інституту соціального партнерства у сучасному трудовому праві України все ще не відбулося.

Метою цієї роботи є дослідження соціального партнерства в різних аспектах — як самостійного правового явища, як правового інституту і як принципу сучасного трудового права, а також визначення перспектив відбиття соціального партнерства в національному трудовому законодавстві.

Відповідно до словарного визначення, соціальне партнерство — це співпра-

ця між органами державної влади і представниками сторін трудових відносин для розвитку економіки, покращення умов праці і підвищення життєвого рівня трудящих [1, 448]. В умовах побудови соціальної держави і розвитку ринкових відносин соціальне партнерство виступає єдиною можливою формою взаємодії між названими суб'єктами для уникнення конфронтації і соціальних потрясінь у суспільстві.

Аналізуючи зарубіжний правовий досвід, І. Я. Кисельов відзначає, що «...результативність політики соціального партнерства виявилася вельми високою, особливо в таких країнах, як ФРН, Австрія, Швеція. У цих країнах високорозвинене й ефективне виробництво та відповідна йому якість життя, високий рівень цивілізованості поєднуються з відносною соціальною стабільністю. Цьому, зокрема, сприяє політика соціального партнерства» [2, 156].

Слід відзначити, що в Україні політика соціального партнерства має тенденцію до розвитку. Свідомством цього є стихійне формування нормативно-правової бази соціального партнерства, складовою частиною якої є Закон України «Про колективні договори і угоди» [3], Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» [4], Указ Президента «Про створення національної служби посередництва і примирення» [5] та ін. Разом з тим, на думку П. Д. Пилипенка, соціальне партнерство як явище і як принцип трудового права є новим для вітчизняної правової системи, на відміну від правових систем у країнах з розвинутою ринковою економікою. Відомі на Заході як біпартизм (США, Канада) або трипартизм (Франція, Німеччина) форми соціального партнерства давно посіли належне місце у сфері колективно-договірного регулювання трудових відносин [6, 51].

В юридичній науці відзначають реальну значущість впливу соціального партнерства на правове регулювання праці в ринкових умовах. Так, І. І. Шамшина справедливо підкреслює, що «... для значного покращення охорони праці на сучасному етапі необхідна зацікавленість у цьому всіх учасників трудових правовідносин. І роботодавці, і працівники повинні спільними зусиллями прагнути створення здорових і безпечних умов праці на виробництві. Тобто необхідне соціальне партнерство сторін у сфері правового регулювання охорони праці» [7, 124].

Сутність соціального партнерства полягає у співпраці, при якій враховуються й узгоджуються взаємні трудові права, законні інтереси, а також приймаються взаємні зобов'язання, що реально здійснюватимуться. За справедливим твердженням В. С. Гуславського, у процесі соціального діалогу всі сторони повинні проникнутися інтересами одне одного і з'ясувати, що наростання антагонізму призведе до неконтрольованого соціального вибуху [8, 30]. Завдання сучасного трудового права і соціального партнерства — не допустити переростання трудових розбіжностей у конфронтацію між сторонами.

Проте, для того, щоб соціальне партнерство в Україні повною мірою могло розкрити свій потенціал, необхідно, щоб у трудовому праві був сформований і законодавчо закріплений новий, самостійний правовий інститут — інститут соціального партнерства.

У зв'язку з цим заслуговує на увагу позиція російського законодавця, який передбачив у Трудовому кодексі Російської Федерації спеціальний розділ «Соціальне партнерство у сфері праці», що складається з дев'яти глав і комплексно регулює правовідносини з соціального партнерства [9].

Вважаю за необхідне у новому Трудовому кодексі України також передбачити самостійну структурну частину, що містить відповідні правові норми, спрямовані на регулювання соціального партнерства. Це може бути спеціальний розділ — «Соціальне партнерство». При цьому законодавчо має бути закріплене поняття соціального партнерства. Виходячи з наявного словарного визначення цього явища і правової природи соціального партнерства, пропоную таку дефініцію:

«Соціальне партнерство — це співпраця між працівниками (безпосередньо або в особі своїх представників), роботодавцями (або їх представниками) і органами держави з питань застосування найманої праці з метою розвитку економіки, досягнення балансу інтересів роботодавців і працівників, покращення умов праці, підвищення життєвого рівня трудящих і запобігання виникненню трудових спорів і конфліктів».

Запропонована дефініція відбиває сутність соціального партнерства, достатньо повно визначає його цільове призначення, а також указує на сторони соціального партнерства.

Слід відзначити, що соціальне партнерство здійснюється на підставі біпартизми і трипартизми. Основні сторони соціального партнерства — це працівники (об'єднання працівників) і роботодавець (об'єднання роботодавців) в особі своїх представників або безпосередньо. Як посередник і третій партнер може виступати також держава через певні правові механізми. Але держава не повинна розглядатися як обов'язкова сторона соціального партнерства, участь державних органів у соціальному партнерстві має носити факультативний характер. Разом з тим важливо законодавчо закріпити право працівників на безпосередню участь у соціальному партнерстві, оскільки на малих підприємствах вирішення питання представництва працівників може бути проблематичним.

Правове регулювання представництва працівників у сфері соціального партнерства також має бути відбите у розділі «Соціальне партнерство» нового Трудового кодексу України. Крім того, названий розділ повинен містити вказівку на форми соціального партнерства, це можуть бути переговори, консультації, колективні договори й угоди, взаємні зобов'язання, інформація про наміри, взаємні розгляди трудових розбіжностей у разі їх появи та ін.

У розділі «Соціальне партнерство» повинні бути також закріплені: рівні соціального партнерства, принципи соціального партнерства, порядок ведення колективних переговорів і укладання колективних угод, відповідальність сторін соціального партнерства. Вважаю, що організаційно-правове закріплення інституту соціального партнерства у новому Трудовому кодексі України дозволить значно розширити потенціал соціального партнерства у сучасних ринкових умовах.

Таким чином, соціальне партнерство може розглядатися не тільки як самостійне правове явище, але й як окремий інститут трудового права. Під інститутом соціального партнерства слід розуміти сукупність правових норм, спрямованих на регулювання співпраці між працівниками і роботодавцями з питань застосування найманої праці.

Крім того, у широкому розумінні соціальне партнерство може розглядатися як принцип сучасного трудового права. У цьому аспекті соціальне партнерство не слід ототожнювати з колективно-договірним способом регулювання трудових правовідносин. Спочатку соціальне партнерство, як правовий принцип, проявляє себе в індивідуально-договірній формі трудового договору і пов'язаних з його реалізацією взаєминах між працівником і роботодавцем. Тому сучасне вітчизняне трудове право повинне легально визнати соціальне партнерство як правовий принцип і на колективно-договірному рівні, і на індивідуальному рівні.

Через це на сучасному етапі соціальне партнерство має розглядатися як один з вихідних принципів вирішення трудових спорів і конфліктів. Вважаю за необхідне відзначити особливу значущість названого принципу для забезпечення оперативного й ефективного вирішення розбіжностей, як колективних, так і індивідуальних. За своєю соціальною природою спочатку у кожній стороні трудових правовідносин є свій інтерес, і завдання соціального партнерства полягає у досягненні балансу інтересів з тим, щоб врегулювати розбіжності, що виникли, і привести сторони до згоди.

Виходячи з важливості принципу соціального партнерства для вирішення трудових розбіжностей, вважаю за необхідне законодавчо закріпити обов'язкову наявність на підприємстві комісії з трудових спорів і конфліктів (сьогодні така комісія має назву «комісія з трудових спорів»), через яку тільки і може реалізувати себе принцип соціального партнерства в індивідуальних трудових розбіжностях.

Керуючись принципом соціального партнерства, вважаю також, що в нормативному порядку слід перешкоджати надмірно тривалим колективним трудовим спорам і конфліктам, які можливі на сьогодні внаслідок існуючої правової практики необмеженості терміну дії страйку. У реальному житті це може призвести до важких матеріальних наслідків і для працівників, і для економіки країни в цілому. Тому правова норма повинна передбачати максимально можливу тривалість страйку, а також — що більш важливе — можливість судового вирішення колективного трудового спору або конфлікту. Реалізація принципу соціального партнерства, досягнення балансу інтересів сторін трудових правовідносин — це мета правового механізму вирішення трудових конфліктів.

В юридичній науці відзначають, що специфічними для трудового права є такі функції: захисна, економічна (або виробнича), соціальна, виховна. Основне призначення трудового права, разом з регулюванням відносин у процесі праці, полягає в захисті прав і інтересів учасників процесу праці, насамперед працівників [10, 15]. На мою думку, захисна функція трудового права є складовою

частиною загальноправової охоронної функції, і покликана вона бути засобом забезпечення ефективності регулятивної функції, до складу якої входить соціальна трудова функція. У свою чергу соціальна функція трудового права реалізується в основному через соціально-партнерські відносини. Принцип соціального партнерства є способом реалізації відповідної однойменної партнерської соціальної функції трудового права.

Розвиток захисної функції трудового права в сучасних умовах привів хоч і не до повної рівності сторін, але до достатнього рівня їх автономії, щоб забезпечити активний розвиток соціальної партнерської функції і принципу соціального партнерства. Завданням сьогодення є необхідність приділити належну увагу, разом з принципом захисту прав і інтересів сторін трудових правовідносин, і принципу соціального партнерства, у досягненні якого найбільш повно виявляється цільове призначення трудового права. Цей принцип повинен бути законодавчо закріплений у новому Трудовому кодексі України.

Сьогодні безперечним є той факт, що праця — це основна діяльність людей. Крім того, необхідно визнати і таке положення: організована праця може бути ефективною, цивілізованою, мирною тільки при реалізації принципу соціального партнерства, який, на мій погляд, має фундаментальне значення. Більш того, галузь трудового права можна було б на сучасному етапі назвати правом соціального партнерства у сфері праці, оскільки ця назва виражає цільове призначення цієї галузі. Цей принцип відображає соціальну спрямованість трудового права. Порушення цього принципу призводить до індивідуальних і колективних трудових розбіжностей. У разі, коли не вдається врегулювати розбіжності, виникають трудові спори і конфлікти. Коли ж розбіжності врегулювати вдається, то відбувається реалізація принципу соціально-трудоного партнерства.

Розвиток соціального партнерства, крім усього іншого, є превенцією виникнення трудових спорів і конфліктів. Як у медицині — головне не лікування захворювання, а його профілактика, так і у сфері трудових правовідносин — попередження за допомогою правового регулювання трудових спорів і конфліктів є важливішим, ніж уміння їх вирішувати. Вирішення цього завдання досягається двома способами: культурно-етичним і правовим.

На мою думку, достатній рівень правової культури громадян України може бути досягнутий тільки через виховання свідомого прагнення до соціального партнерства у сфері праці, через залучення до вищого, ідеальнішого, еталонного християнського і загальнолюдського принципу справедливих взаємин. В основу такого виховання має бути покладений підхід: «...відтак у всьому, як хочете, щоб з вами вчиняли люди, так вчиняйте і ви з ними» [11, 52].

Для налагодження соціального партнерства обов'язково мають бути позасудові юрисдикційні органи з вирішення індивідуальних і колективних трудових спорів і конфліктів. Сам факт існування таких органів буде певною мірою стримуючим чинником у прагненні ігнорувати трудові права іншої сторони. Якщо позасудові способи розгляду трудових розбіжностей не дають з будь-яких причин позитивного результату, то обов'язково останньою інстанцією для

трудових спорів, як індивідуальних, так і колективних, повинен бути суд, який має владу хоча б формально примирити сторони для виконання законності і правопорядку.

Соціальне партнерство у разі виникнення трудових розбіжностей забезпечується за допомогою примирного, примирно-третейського і судового розгляду. Принцип соціального партнерства дає можливість належним чином оцінити і зрозуміти соціально-юридичну природу трудових спорів і конфліктів. У світлі соціального миру на виробництві трудові спори слід розглядати як необхідний елемент дотримання законності і правопорядку сторонами трудових правовідносин, як позитивне явище, за допомогою якого досягається нормативно закріплена справедливість, а отже, партнерство у взаєминах сторін.

Принцип соціального партнерства дозволяє інакше трактувати трудові конфлікти, тобто не як наслідок об'єктивної ворожості, протиборства сторін трудових правовідносин, не як факт негативної дійсності, а як спосіб досягнення компромісу, засіб гармонізації і врегулювання інтересів сторін трудових правовідносин. Для того, щоб уникнути стихійності трудових конфліктів, їх ворожої спрямованості, головним інструментом впливу стає цивілізоване, партнерське правове регулювання цього процесу. Тільки правове регулювання, засноване на принципі соціального партнерства, здатне виступати гарантом того, що конфлікт буде вирішений і сторони досягнуть соціально-трудового миру.

Природа трудових відносин між роботодавцем і працівниками така, що ці відносини будуть гармонійними, мирними, безконфліктними тільки за свідомого прагнення сторін до співпраці, тобто до соціального партнерства, тільки при чесному, добросовісному виконанні взаємних зобов'язань і правових приписів.

Успішність реалізації принципу соціального партнерства залежить від бажання або небажання сторін прагнути партнерства, співпраці, розуміння потреб іншої сторони. І в цьому важливу роль відіграє відповідне виховання, зокрема, правовими засобами. Якщо метод етичного виховання соціальних партнерів — переконання — і не у всіх випадках є дієвим, то правові приписи можуть сприяти соціальному партнерству, в чому виявляється, на моє переконання, і виховна функція трудового права.

Виходячи з принципу соціального партнерства, необхідним є суспільне і наукове усвідомлення того, що роботодавець і працівник повинні бути не протиборствующими сторонами, а партнерами. Досягнення цього можливе шляхом вдосконалення норм трудового права і правових механізмів з регулювання соціально-партнерських відносин.

Таким чином, сучасне трудове право має розглядати соціальне партнерство у широкому розумінні — як принцип трудового права, у вузькому розумінні — як самостійний правовий інститут і, крім того, соціальне партнерство має розглядатися правом як самостійне правове явище.

Вважаю, що названі три аспекти соціального партнерства мають знайти своє відбиття у новому Трудовому кодексі України, який повинен закріпити соціальне партнерство як самостійну правову категорію, передбачивши її дефініцію; організаційно оформити інститут соціального партнерства, а також зако-

нодавчо закріпити соціальне партнерство як один з основоположних принципів сучасного трудового права.

Література

1. Словарь по трудовому праву / Отв. ред. Ю. П. Орловский. — М.: БЕК, 1998. — 600 с.
2. Киселев И. Я. Сравнительное трудовое право стран развитой рыночной экономики. — М.: Изд-во Акад. труда и социальных отношений, 1995. — 210 с.
3. О коллективных договорах и соглашениях: Закон Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. — 1993. — № 36. — Ст. 361.
4. О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов): Закон Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. — 1998. — № 34. — Ст. 227.
5. О создании национальной службы посредничества и примирения: Указ Президента от 17 октября 1998 г. // Праця і зарплата. — 1998. — № 23.
6. Трудовое право України / За ред. П. Д. Пилипенко. — К.: Ін Юре, 2003. — 536 с.
7. Шамшина И. И. Социальное партнерство в сфере охраны труда как необходимый элемент развития современного правового государства // Вісник ЛАВС. Спец. вип. «Ідея правової держави: історія і сучасність». — Луганськ, 2003. — Ч. 3. — С. 123–129.
8. Гуславський В. С. Проблема національної інтеграції пострадянських країн: напрямки вирішення // Актуальні проблеми права: теорія і практика. — 2005. — № 7. — С. 23–31.
9. Трудовой кодекс Российской Федерации. — М.: Юриформ, 2002. — 128 с.
10. Трудовое право в вопросах и ответах: Учеб.-справ. пособие / Под ред. В. В. Жернакова. — Х.: Одиссей, 2000. — 624 с.
11. Священное Евангелие. Украинская Православная Церковь. Киевская Митрополия, 2000. — 765 с.

УДК 342.734:331.4

В. Ф. Пузирний

ПРАВО НА НАЛЕЖНІ, БЕЗПЕЧНІ І ЗДОРОВІ УМОВИ ПРАЦІ

Загальноприйнятим є розподіл основних прав та свобод людини і громадянина на соціально-економічні, політичні й особисті. Серед соціально-економічних прав виділяють право на працю, наявність якого робить можливим існування всіх інших прав. Даний вид права є головним у системі прав, закріплених за членами суспільства, таким же природним, властивим людині, як і право на життя.

Право на працю включає в себе право кожної людини на належні, безпечні та здорові умови праці (ст. 34 Конституції України).

Право на належні, безпечні та здорові умови праці не відразу знайшло своє закріплення в Конституції України та навіть і в Конституціях колишнього СРСР, тому що соціалістична країна на початковому етапі свого розвитку, а потім і в період побудови соціалізму ще не могла забезпечити це право економічно та юридично. Цьому спочатку заважали наявність приватного сектора, а потім недостатній рівень розвитку економіки, науки і техніки. Тому право на здорові і безпечні умови праці знайшло своє закріплення в КЗпП СРСР у 1922 році як завдання, що вимагає вирішення.

Право на належні, безпечні і здорові умови праці закріплено не лише в Конституції України. Так, відповідно до ст. 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні й культурні права, держави, які беруть участь у цьому пакті, мають визнати право кожного на справедливі та сприятливі умови праці, що відповідають вимогам безпеки та гігієни. Кодекс законів про працю України закріплює право на здорові та безпечні умови праці (ст. 2), у ст. 6 Основ законодавства про охорону здоров'я встановлено право на охорону здоров'я, що передбачає серед інших право на безпечні й здорові умови праці.

Відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про охорону праці» державна політика в галузі охорони праці визначається відповідно до Конституції України і спрямована на створення належних, безпечних і здорових умов праці.

Слушною є думка С. А. Голощапова, який конституційне право на охорону праці розглядає як один із аспектів правового поняття охорони праці та охорони здоров'я в процесі праці. У цьому аспекті охорону праці він розглядає як суб'єктивне право загального характеру, що є елементом правового статусу громадянина [1, 45].

На наш погляд, Н. А. Муцинова в основу визначення поняття «охорона праці» справедливо включає принцип охорони праці — право на охорону праці, називаючи серед інших норм і норми, направлені на забезпечення всіх робітників і службовців безпечними умовами праці і належними санітарно-гігієнічними умовами в процесі виробництва [2, 5–6].

Право на належні, безпечні та здорові умови праці як елемент правового статусу громадянина є суб'єктивним, належить усім і кожному громадянину зокрема. Цьому праву громадян відповідає обов'язок держави в особі компетентних органів по охороні здоров'я, створенню здорових і безпечних умов праці. На нашу думку, цей обов'язок держави слід розуміти як необхідність у законодавчому порядку закріпити:

- 1) юридичні норми, що визначають умови і порядок реалізації конституційного права громадянина на здорові і безпечні умови праці;
- 2) юридичні засоби його охорони;
- 3) юридичні засоби захисту цього права у випадку його порушення;
- 4) правові норми, що регламентують порядок дій державних органів, громадських організацій та окремих громадян по захисту порушеного права.

Конституцією України закріплено право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55).

Законодавство України передбачає юридичні засоби охорони права на належні, безпечні і здорові умови праці, що забезпечує можливість працівників вимагати від відповідних органів держави виконання обов'язків щодо забезпечення здорових, безпечних умов праці. Якщо, наприклад, у проектах виробничих об'єктів, у конструкціях машин, верстатів та інших засобах виробництва не додержані вимоги охорони праці, кожний громадянин вправі звернутись до суду з вимогою усунути недоліки в галузі охорони праці, а останні зобов'язані вжити відповідних заходів.

Слід зазначити, що вимоги по охороні праці часто не дотримуються підприємствами, установами і організаціями різних організаційно-правових форм, які використовують працю найманих працівників. Як відзначає Н. Б. Болотіна, чимало керівників підприємств безвідповідально ставляться до обов'язків щодо створення здорових і безпечних умов праці, часто розглядають ці питання як другорядні [3, 482–483].

Юридичними засобами захисту права на належні, безпечні і здорові умови праці у випадку його порушення є норми, що встановлюють обов'язок спеціально уповноважених органів (Комітету по охороні праці, Державного департаменту нагляду за додержанням законодавства про працю тощо), профспілок, Генерального прокурора та підпорядкованих йому прокурорів здійснювати контроль за дотриманням правил щодо охорони праці, вживати заходів, які забезпечували б дотримання законодавства про охорону праці, а також норми, що регулюють порядок діяльності цих органів.

Таким чином, є беззаперечним, що конституційне право на належні, безпечні і здорові умови праці, закріплені як в Конституції України, так і в інших нормативно-правових актах, є суб'єктивними правами та існують в особливих правовідносинах з державою і мають загальний порядок.

Література

1. Голощапов С. А. Правовые вопросы охраны труда в СССР. — М.: Юрид. лит., 1982. — 200 с.
2. Муцинова П. А. Правовая организация труда на промышленных предприятиях СССР: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1970. — 18 с.
3. Болотіна Н. Б. Трудове право України: Підручник. — 3-тє вид., стер. — К.: Вікор, 2005. — 725 с.

УДК 343.9(477):369.5

І. М. Сирота

ТРИ РІВНІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Основні напрями пенсійної реформи визначені в Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року [1] та «Стратегії розвитку пенсійної системи», затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2005 року [2]. Ці важливі документи, засновані на досягненнях не тільки вітчизняного законодавства, багаторічних наукових досліджень і практики застосування законодавства про пенсійне забезпечення, але й увібрали в себе міжнародно-правовий досвід соціального захисту населення.

Новий закон діє з 1 січня 2004 року. Він передбачає удосконалення державної системи пенсійного забезпечення, перехід на страхову трирівневу пенсійну систему. Нова пенсійна система складається з солідарного, накопичувального та недержавного пенсійного страхування.

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

Другий рівень — накопичувальний. Він базується на принципах накопичення коштів застрахованих осіб в Накопичувальному фонді та здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій та одноразових виплат на умовах і в порядку, передбачених законодавством. Другий рівень діятиме на основі обов'язкових пенсійних накопичень, що враховуються в персоніфікованій базі даних Пенсійного фонду України на накопичувальних пенсійних рахунках. Цей рівень буде впроваджуватись поетапно після виконання в Україні певних умов, при цьому розмір відрахувань із заробітної плати не повинен перевищувати 7%. Внески до обов'язкової накопичувальної системи будуть інвестуватись до різних сфер економічної діяльності з метою їх примноження і належатимуть їх платникам.

Третій рівень передбачає собою додаткову недержавну систему пенсійного забезпечення, яка базуватиметься на принципах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах і в порядку, передбачених Законом України «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 9 липня 2003 р. [3].

З прийняттям цих законів створено правову базу для розвитку всіх рівнів пенсійного забезпечення. Перший та другий рівні системи пенсійного забезпечення в Україні становлять систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

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

Перший рівень пенсійного забезпечення залишився нам в спадок від колишньої державної системи пенсійного забезпечення. Він заснований виключно на страхових внесках, що акумулюються в Пенсійному фонді України.

Проте нова система пенсійного забезпечення розширює коло пенсійних виплат і за рахунок інших фондів. Закон встановлює, що пенсії можуть виплачуватись і за рахунок інших фондів, наприклад накопичувального. За рахунок коштів цього фонду мають здійснюватись такі пенсійні виплати: 1) довічна пенсія з встановленим періодом. Це пенсія, сума якої визначається в договорі страхування довічної пенсії і виплачується застрахованій особі після досягнення нею пенсійного віку або членам її родини або спадкоємцям в порядку, встановленому законом; 2) довічна обумовлена пенсія, яка виплачується щомісячно впродовж життя людини у випадку, якщо загальна сума цієї пенсії, виплачена пенсіонерові на момент смерті менше, ніж сума вартості договору страхування довічної пенсії на момент його укладення, то різниця коштів виплачується спадкоємцям, названим в договорі страхування; 3) довічна пенсія подружжя. Виплачується щомісячно впродовж життя пенсіонера, а після його смерті — його чоловікові (дружині), який (яка) досяг пенсійного віку, впро-

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

Проте слід зазначити, що положення Закону стосовно Накопичувального фонду набудуть сили після ухвалення відповідного закону про перерахування частини страхових внесків до Накопичувального фонду і введення його в дію. Ця частина не повинна перевищувати 7% суми заробітної плати (доходу).

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

Застраховані особи — чоловіки віком від 40 до 50 років, а жінки — від 35 до 45 років можуть прийняти рішення про перерахування страхових внесків до Накопичувального фонду протягом року з дня введення цих внесків. Якщо ці особи не прийняли рішення про перерахування внесків до Накопичувального фонду в зазначений термін, то вони втрачають право на перерахування таких внесків до Накопичувального фонду.

Чоловіки, яким на день внесення страхових внесків до Накопичувального фонду виповнилося 50 років, і жінки, яким на день введення цих внесків виповнилося 45 років, не мають права та обов'язків сплачувати страхові внески до Накопичувального фонду.

Застраховані особи, що не сплачують страхових внесків до Накопичувального фонду, сплачують їх до Пенсійного фонду у встановлених розмірах.

Впровадження накопичувального рівня пенсійної системи передбачається з 2008 р. і виграють від неї в першу чергу ті, кому сьогодні виповнилося 30–45 років. Вони отримуватимуть вищі пенсії, оскільки зможуть накопичити на своєму особовому рахунку додаткові кошти. Звичайно, у нинішніх пенсіонерів і тим, кому «під п'ятдесят», немає такої можливості. Причому слід відзначити, що чим вищим буде заробіток, тим більше грошей можна накопичити. Розглянемо підрахунок на прикладі двох чоловіків 25 років: один отримує середню по країні зарплату (зараз — 870 грн), другий — удвічі більшу. При нинішній системі пенсійного забезпечення перший в 60 років міг би отримувати пенсію близько 350 грн, другий — до 700 грн. Але за умови, якщо роботодавець переводитиме на особовий рахунок кожного чоловіка 7% нарахувань на його заробіток, то тоді перший чоловік накопичить за цей час (у нинішніх грошах) 25,5 тис. грн, другий — 51 тис. грн. При цьому в обох випадках частина їх пенсії, що виплачується за рахунок нарахувань на заробіток в солідарну систему ($32\% - 7\% = 25\%$), зменшиться на 7%.

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

Введення другого рівня пенсійних виплат із накопичувального фонду можна буде здійснити лише за умови успішного економічного розвитку країни протягом останніх років, а саме: якщо за кожний з них валовий внутрішній продукт зростав не менше ніж на 2% в порівнянні з попереднім роком, підви-

щення рівня заробітної плати, стабілізації фінансового забезпечення пенсійних виплат в солідарній системі, виконання інших умов, зафіксованих в Заключних положеннях Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р.

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

Формування недержавних накопичувальних фондів здійснюватиметься за рахунок добровільних внесків громадян і організацій. Умови і порядок формування цих фондів забезпечуються Законом України «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 9 липня 2003 р. Вкладники фонду мають право вільного вибору пенсійної схеми, а їх може бути декілька варіантів (порядок визначення розміру пенсійних виплат; термін, протягом якого здійснюються пенсійні виплати; порядок і терміни сплати пенсійних внесків, у тому числі можливість їх зміни за умовами пенсійного контракту; умови і порядок участі в пенсійній схемі; права і обов'язки вкладника, учасника фонду за цією пенсійною схемою). Пенсійні внески до пенсійного фонду сплачуються в розмірах і в порядку, встановлених пенсійним контрактом відповідно до умов обраних пенсійних схем. Вказані в пенсійному контракті розміри внесків до пенсійного фонду можуть змінюватись відповідно до умов обраних пенсійних схем. Максимальний розмір внесків за пенсійними схемами недержавного пенсійного забезпечення не обмежується. Пенсійні внески сплачуються шляхом зарахування їх на поточні рахунки пенсійного фонду. Зберігачем пенсійного фонду може бути банк, який має ліцензію Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку.

Недержавний пенсійний фонд є юридичною особою, створений відповідно до законодавства. Фонд має статус неприбуткової організації (непідприємницького суспільства), здійснює свою діяльність виключно з метою накопичення внесків на користь учасників фонду з подальшим управлінням пенсійними активами, а також проводить виплати учасникам фонду відповідно до встановленого законодавством порядку. Учасниками фонду можуть бути громадяни України, іноземці і особи без громадянства. Участь фізичних осіб в будь-якому недержавному пенсійному фонді є добровільною. Фізична особа може бути учасником декількох пенсійних фондів за власним вибором. Пенсійні виплати можуть здійснюватися учасникові фонду або його спадкоємцеві. Особа, що сплачує пенсійні внески на користь учасника фонду до недержавного фонду відповідно до умов пенсійного контракту, є вкладником фонду. Вкладником фонду може бути сам учасник фонду або професійне об'єднання, членом якого є учасник фонду.

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

Недержавні пенсійні фонди відкривають можливості для акумуляції коштів на старість шляхом добровільного їх відрахування до фондів. Сьогодні в Україні функціонують понад 80 недержавних пенсійних фондів, які об'єднують 69 тис. учасників. А загальна сума активів НПФ становить майже 45 млн грн. Більше всього НПФ (зокрема — корпоративних і професійних) в Києві і Харкові, які вже надають послуги громадянам у формуванні додаткової пенсії [4]. За показниками діяльності найвищий рейтинг у першого національного відкритого пенсійного фонду (Київ). Він має свої філіали в 15 областях, серед його вкладників більше 150 представників — роботодавців і більше 5 тис. фізичних осіб. Фонд відкрив вже більше 10 тис. індивідуальних пенсійних рахунків. Фонд планує значно розширити свою діяльність, відкрити представництва на території всієї України [5].

І все це тільки початок. Адже Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» набрав чинності лише з 1 січня 2004 року, і робота по його застосуванню тільки почалася. Створені тільки необхідні умови.

Позначені рівні розвитку системи пенсійного забезпечення та завдання, які необхідно вирішити, надзвичайно складні. Справа в тому, що нова система пенсійного забезпечення повинна функціонувати в поєднанні з попередньою системою. А значить, необхідно забезпечувати поступовий перехід від однієї системи до іншої (від солідарної до тривірневої). Це головне в пенсійній реформі. Найбільш складним є питання про проведення диференціації пенсійного забезпечення залежно від тривалості страхового стажу і заробітку працівників, участі в накопичувальній системі. Питання пенсійної реформи разом з бюджетом на 2007 рік розглядалися на сесії Верховної Ради України в грудні 2006 року. Шла мова про обмеження заробітної плати працюючим пенсіонерам, про спеціальні пенсії, збільшення пенсійного віку. Але уряд не збирається найближчим часом переглядати вік виходу на пенсію. Збільшити пенсійний вік можна тільки після здійснення наукових досліджень та обґрунтування демографічної ситуації, а також проведення урядом необхідних розрахунків [6]. Багато питань потрібно вирішити. Адже пенсійна реформа відбувається, які б труднощі вона не зустрічала на своєму шляху.

Література

1. Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 49–51. — Ст. 376.
2. Офіційний вісник України. — 2005. — № 51. — Ст. 3205.
3. Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 47–48. — Ст. 372.
4. Соціальний захист. — 2006. — № 2.
5. Урядовий кур'єр. — 2005. — № 2.
6. Урядовий кур'єр. — 2006. — № 190.

ЗАХИСТ ТРУДОВИХ ПРАВ В АСПЕКТІ ВІДПОВІДНОСТІ ПРАВА СУСПІЛЬНИМ ВІДНОСИНАМ

Актуальність завдання, яке ставиться в цій статті — зафіксувати існуючий рівень наукового осмислення питань, що мають значення для вирішення проблеми захисту трудових прав, та спробувати обґрунтувати шляхи наближення наукових положень, накопичених з цього приводу, до суспільних потреб, — обумовлена станом законодавства про працю. Те, що правове регулювання трудових відносин не відповідає суспільним потребам, є очевидним. Значною мірою це обумовлено саме тим, що наука трудового права тривалий час залишає законодавця без належної підтримки.

Безпідставним було б твердження про те, що питання захисту трудових прав взагалі залишаються поза увагою науковців. Навпаки, спроби їх вирішення (з огляду на кількість наукових праць, що так чи інакше ці питання зачіпають) є численними. Проблема захисту трудових прав аналізується як спеціально, так і в межах більш широких досліджень, зокрема присвячених охоронній функції трудового права. Результатом таких досліджень є низка положень, що є важливими та мають методологічний характер. До них, зокрема, належать положення про кваліфікацію правових приписів, що встановлюють способи захисту трудових прав як таких, що є проявом охоронної функції трудового права; про коло осіб, чиї трудові права або інтереси підлягають захисту; про розмежування категорій захисту права, відновлення та відповідальності; про зміст прав, що підлягають захисту способами, встановленими актами законодавства про працю; про коло та зміст способів захисту з огляду на специфіку охоронюваних прав та інтересів. Отже, можна констатувати, що в науці трудового права було піддано всебічному аналізу проблему захисту трудових прав.

У той же час заперечувати зроблений вище висновок про те, що наука трудового права залишила законодавця без підтримки, не можна: хоча науковці плідно працюють над проблемою, результати їхньої праці законодавець використати не може. Це обумовлено майже повною відсутністю практичної спрямованості відповідних досліджень, їх суто академічно-теоретичним змістом. Спробуємо охарактеризувати перелічені вище основні надбання науки трудового права, що стосуються проблеми захисту трудових прав.

1. Констатацію того, що передбачення способів захисту трудових прав в чинному законодавстві є проявом охоронної функції трудового права, заперечувати не можна. Не можна заперечувати також і висновок про те, що в межах охоронної функції трудового права реалізується сама його сутність, адже трудове право виникло заради встановлення та забезпечення реалізації правової охорони працівника. Отже, обґрунтованим є і визнання охоронної функції трудового права однією із центральних функцій цієї галузі.

Але ж уявляється неприпустимим ігнорувати те, що правова охорона здійснюється в численних формах, в першу чергу шляхом встановлення адекватного реальності та потребам суспільства правового регулювання відповідних відносин. Ця обставина зазвичай ігнорується. Так, В. І. Щербина зазначає, що «трудове право виявляється у його найважливіших функціях — перш за все воно виявляється в плані встановлення конкретних виробничих відносин, а потім — у плані їх охорони» [1, 42]. Т. М. Радько йде далі і зазначає, що взаємодія регуляторної та охоронної функцій трудового права полягає у поєднанні протилежностей [2, 37], тобто ці функції протиставляються. На нашу думку, саме в цьому твердженні і проявляється головна хиба, що обумовлює неможливість практичної реалізації висновків науки трудового права. Йдеться про те, що охоронна функція трудового права проявляється саме (перш за все) в правовому врегулюванні суспільних відносин, що передбачають застосування найманої праці, оскільки в такий спосіб законодавець упорядковує фактичні суспільні відносини, надає певним діям їх учасників режиму правомірних, а певні — визнає неправомірними. Встановлення допоміжних засобів, що виконують завдання забезпечення реалізації суб'єктивних прав та обов'язків, є лише наслідком, має технічний стосовно безпосередньо правового регулювання певних відносин характер. Більше того, зазвичай потребу у передбачених законом способах захисту права учасники трудових відносин відчують саме тоді, коли правове регулювання відірвано від реальності і не ґрунтується на здатності держави забезпечити додержання правових норм.

Далі, хоча деякі науковці і зазначають, що законодавець зобов'язаний знайти певний баланс між своїм прагненням захистити працівника та наявними можливостями забезпечити виконання обумовлених таким прагненням правових приписів, але нерідко цей обов'язок не виконує, такі думки часто не знаходять підтримки не тільки у вітчизняних науковців, а й за кордоном України. Так, В. І. Щербина [1, 42] наводить думку французьких науковців про те, що, встановлюючи надто суворий щодо роботодавця порядок розірвання трудового договору, законодавець фактично погіршує становище працівників, оскільки підштовхує роботодавців до укладання таких форм трудових договорів, які в кінцевому підсумку менш вигідні для працівника (зокрема, строкові договори), чим становище працівника погіршується [3, 52]. При цьому ця цілком слушна думка критикується і визнається такою, що не відповідає дійсності [1, 42].

Отже, уявлення про охоронну функцію трудового права підлягає перегляду. Її реалізація полягає перш за все не у безглуздому, як зараз, накопиченні кола та обсягу прав працівників та формальних гарантій цих прав і пошуку таких способів захисту, що забезпечили би реалізацію цих прав і гарантій, а у ефективному врегулюванні трудових відносин, яке б враховувало міру здатності держави і, що головне, роботодавця забезпечити додержання прав працівника. На нашу думку, в цьому напрямку має здійснюватись ревізія накопичених з приводу охоронної функції трудового права наукових знань.

2. Значною мірою пов'язаним з розумінням охоронної функції, що склалось в науці трудового права, є питання про коло осіб, чиї трудові права та

інтереси охороняються трудовим правом. Йдеться про певну деформацію, яка відбулася в розумінні охоронної функції права в науці. Правова охорона тому надається всім суб'єктам тих чи інших за галузевою ознакою правовідносин, що навіть встановлюючи в межах конкретних відносин щодо певної особи лише одні обов'язки, законодавець також вчиняє дії на її правову охорону (хоча б тому, що обсяг та зміст цих обов'язків набуває формальної визначеності). Законодавство про працю не є виключенням із загального правила, принаймні якщо розуміти саме по собі правове врегулювання суспільних відносин як спосіб правової охорони. Однак в науці трудового права склалась майже однотайна думка про те, що завданням трудового права є охорона саме працівника і лише працівника [4, 396; 5, 41–42]. Така позиція, хоч вона і панує в науці, не відповідає закону, суспільним потребам і здоровому глузду. Не можна не помічати, що навіть чинне законодавство встановлює правову охорону щодо роботодавця. Не щирими були б твердження, що трудове право не повинно і надалі охороняти права роботодавця, захищати його права, хоча б тому, що за сучасних умов в кінцевому підсумку юридична фікція, що позначається термінами «юридична особа», «роботодавець» тощо, приховує таку ж людину, що і працівник, чії права та інтереси законодавець і науковець позбавлені права ігнорувати.

При дослідженні охоронної функції трудового права ігнорується зазвичай і те, що коло суб'єктів трудових відносин є значно ширшим, включає до себе не тільки працівника і роботодавця як учасників індивідуальних трудових правовідносин, а й учасників колективних трудових (соціально-партнерських) відносин. Оскільки правовим регулюванням відносин між цими суб'єктами їм надається правова охорона, немає жодних підстав для заперечення того, що зміст охоронної функції трудового права не буде повністю з'ясований без врахування названих відносин. Врешті-решт, проявом охоронної функції трудового права є і саме по собі надання професійним спілкам можливості брати участь у трудових (колективних-трудовах) відносинах, адже саме в цих відносинах професійні спілки набувають додаткових правових можливостей для захисту прав працівників, для збільшення кола та обсягу цих прав шляхом встановлення відповідних умов колективних договорів і угод. Отже і в цій частині розуміння охоронної функції трудового права підлягає коригуванню.

3. Питання про розмежування категорій захисту права, відповідальності та відновлення також є актуальним для науки трудового права. В принципі науковці приділили цьому питанню багато уваги, але це не дозволило їм виробити практично орієнтовані рекомендації; відповідні наукові положення мають суто теоретичне значення і нерідко їх треба кваліфікувати як помилкові.

Потреба у розмежуванні названих категорій в принципі існує. Вона обумовлена неоднорідністю суспільних відносин, що врегульовані правом, а отже, — необхідністю передбачення різних правових наслідків на випадок порушень, що відбулися в межах різних за галузевою природою правовідносин. Так, цілком природним уявляється встановлення у кримінальному праві як наслідки правопорушення заходів відповідальності. Адже об'єктом правової охорони цієї

галузі є абстрактні суспільні відносини, а факт порушення права певної особи є лише юридичним фактом, що спричиняє відповідальність. Тобто кримінальна відповідальність не має безпосередньої мети поновити порушені права потерпілої особи, що часто є і взагалі неможливим (зокрема, в разі завдання особі смерті). Трудове право регулює принципово інші відносини, в них допоміжні правові засоби, про які йдеться, мають в першу чергу забезпечити і формальне, і фактичне поновлення становища потерпілої особи, що існувало до правопорушення, вони також мають забезпечити і неможливість скоєння таких порушень (принаймні щодо даної особи в даних правовідносинах) на майбутнє. Отже, відповідальність за трудовим правом спрямована на захист порушеного права, в зв'язку з чим в цьому аспекті нічим не відрізняється від засобів захисту.

З урахуванням викладеного, варто визнати несвоечасним і значну увагу, що приділяється виокремленню поряд з категоріями заходів захисту та відповідальності категорії заходів відновлення в межах теорії трудового права. На цей час основним завданням науки в цьому аспекті є зосередження над змістом правових явищ, а не над термінами, якими вони позначаються. Метою і захисту, і відповідальності в межах трудового права має визнаватись відновлення порушених прав учасників трудових відносин. Це приводить до висновку про те, що практично спрямована теорія трудового права має зосередитись не над тим, щоб розрізнити зазначені поняття, а сформулювати положення про те, в який же спосіб мають захищатись трудові права, щоб було досягнуто зазначену вище мету захисту. Інакше кажучи, важним є не вибір терміна для позначення відносин, в межах яких одна сторона трудових відносин відновлює правове і фактичне становище іншої сторони (чи є це заходом захисту чи відповідальності), а забезпечення ефективного врегулювання таких відносин.

4. Завдання, про яке йдеться в попередньому абзаці, може бути вирішене лише в разі відповіді на питання про зміст прав, що підлягають захисту способами, встановленими актами законодавства про працю. Зауважимо, що відповідь на це питання (що саме підлягає захисту), хоча і є очевидною — йдеться про право на працю, не є простою. Справа в тому, що поняття «право на працю» розуміється досить широко, як таке, що охоплює і визнання юридичної можливості особи вступати в трудові правовідносини, і забезпечення фактичної реалізації такої юридичної можливості, і навіть гарантування досягнення мети, заради якої згадана юридична можливість фактично реалізується — отримання винагороди за виконану роботу, що є основним джерелом існування людини в сучасному суспільстві. Крім того, в межах аналізу конкретних засобів захисту (відповідальності) зазвичай аналізуються конкретні суб'єктивні права учасника певних правовідносин, що порушені та підлягають поновленню, ігнорується та обставина, що будь-яке суб'єктивне право визнається за особою саме тому, що в такий спосіб конкретизується зміст права на працю та забезпечується його реалізація в межах даних правовідносин. Отже, встановлюючи способи захисту трудових прав, треба вирішувати, який аспект права на працю має захищатись за їх допомогою.

На нашу думку, захисту має переважно підлягати фактичний (економічний) результат, якого очікує особа, коли приймає рішення стати учасником трудових правовідносин. Працівник зацікавлений в таких випадках не стільки в процесі роботи (хоча і це є значним для нього), скільки в отриманні завдяки цьому засобів до існування. Роботодавець набуває такого статусу щодо працівника також не заради набуття можливості поексплуатувати найману працю, а для того, щоб отримати від цього економічний результат. Що ж до сторін колективних договорів та угод як учасників трудових відносин, то вони беруть участь у колективних трудових відносинах (соціально-партнерських відносинах) також заради досягнення конкретних цілей. Професійні спілки мають на меті отримати додаткові засоби виконувати свою функції — захист індивідуальних прав своїх членів та колективних прав трудящих, для чого спонукають роботодавців брати на себе додаткові обов'язки та конкретизувати шляхи їх виконання. Подібну мету переслідують і роботодавці, які в обмін на певні поступки на користь працівників очікують на більш добросовісне та якісне виконання ними своїх трудових обов'язків. В решті-решт, захист права на працю в аспекті фактичного результату є менш складним завданням, ніж захист цього права в аспекті процесу досягнення такого результату.

Тому науковий аналіз проблеми захисту трудових прав полягає також в подальшому осмисленні об'єкта захисту (фактичного результату заради досягнення якого особа бере участь в певних відносинах) та пошуку таких способів захисту права, що такому об'єкту відповідали б.

Нарешті, більшої уваги заслуговує пропозиція про врахування актами законодавства про працю не тільки прав, а й інтересів учасників трудових правовідносин, сформульована В. В. Лазором [6, 14–15]. Дійсно, існує досить широкий клас розбіжностей між сторонами трудових відносин, які не пов'язані з правопорушенням, якого припустилася та чи інша сторона. Але при цьому зачіпаються інтереси таких сторін, що мають для них істотне значення. Мова йде, зокрема, про визнання за роботодавцем права на переміщення працівників без врахування їх інтересів, про невдале врегулювання порядку надання щорічних відпусток працівникам, в межах якого мають враховуватись інтереси і роботодавця, і працівника, але працівник майже позбавлений права відстоювати свої інтереси тощо. Оскільки сьогодні законодавець явно не готовий підняти такі інтереси учасників трудових відносин до рівня суб'єктивного права, він, принаймні, має встановити механізми їх (інтересів) врахування та забезпечення їх реалізації. Отже, і це питання потребує поглибленого наукового аналізу.

5. Чи здатні встановлені допоміжні правові засоби (заходи захисту та відповідальності) при такому розумінні змісту прав, що охороняються трудовим правом, їх (права) захистити (поновити)? Чи гарантує поновлення працівника на роботі і навіть оплата часу вимушеного прогулу від того, що в подальшому цього працівника не буде знову протиправно звільнено? Чи забезпечує застосування до працівника матеріальної відповідальності в межах середнього місячного заробітку чи навіть повної матеріальної відповідальності (однак в межах

прямої дійсної шкоди) поновлення майнового становища роботодавця? Нарешті, чи є примирна комісія, трудовий арбітраж і навіть страйк найбільш ефективними інструментами вирішення колективного трудового спору, а їх діяльність — своєрідним способом захисту прав сторін колективних трудових правовідносин?

Вище зазначалося, що захист трудових прав полягає у відновленні становища потерпілого, що існувало до порушення, у забезпеченні неможливості повторного порушення таких прав у даних правовідносинах. Чинні трудові засоби зазвичай не здатні в цьому розумінні поновити трудові права. Тим більше вони в жодний спосіб не стимулюють правопорушника в подальшому додержувати вимоги законодавства, оскільки не покладають на нього додаткових обов'язків, що мають економічний зміст. В кінцевому підсумку, і в разі застосування до особи заходів захисту, і заходів відповідальності, ця особа зобов'язується до вчинення лише тих дій, що становлять зміст порушеного нею обов'язку. Це, на нашу думку, є неприйнятним, оскільки саме додаткові негативні наслідки краще за все стимулюють особу до виконання покладених на неї обов'язків.

За таких умов у науці трудового права шириться думка про необхідність поширення на трудові відносини досвіду правового регулювання цивільних відносин. Зокрема, В. В. Жернаков пропонує при доопрацюванні проекту Трудового кодексу доповнити його деякими із передбачених Цивільним кодексом України способами захисту цивільних прав [7, 334]. Ця пропозиція заслуговує на безумовну підтримку. Але її слід доповнити вказівкою на те, що на цей час наука трудового права має вирішити питання про можливість безпосереднього застосування положень ст. 16 ЦК до трудових відносин з огляду на зміст ст. 9 ЦК та стан правового врегулювання трудових відносин в частині, що розглядається.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що в теорії права багато говориться про вплив суспільних відносин на право та про зворотний вплив права на суспільні відносини. Якщо прямий (перший із позначених) вплив примушує закон наближатись до реального життя, тобто зазвичай є явищем позитивним, то зворотний вплив здатний стати причиною руйнування правосвідомості окремої людини, суспільства в цілому. Це і відбувається зараз. За умов, коли правова норма позбавлена зв'язку з реальністю, вона завжди буде порушуватись суб'єктами, яким вона адресована, що негативно впливає на їх правосвідомість. Коли таких суб'єктів стає багато, руйнівний вплив відчуває на себе правосвідомість суспільства в цілому, після чого настає колапс правової системи, адже правові приписи не виконує вже ніхто. Закон починає існувати автономно від суспільства і навпаки. Трудове право поширюється на відносини, в яких бере участь переважна частина людства. І якщо акт законодавства містить норму, яка встановлює правила, що явно не будуть виконуватись чи є неефективними, руйнівний вплив такої норми відчуває на себе все суспільство. Таких норм в чинному законодавстві про працю забагато.

З огляду на викладене вважаємо, що питання, які ставляться в цій статті, попри можливу помилковість або неоднозначність її окремих положень, мають

статі предметом глибокого прагматичного наукового аналізу, відповідних дискусій, результат яких повинен забезпечити законодавця висновками, які можна було б втілити у життя.

Література

1. Щербина В. І. Теоретичні проблеми охоронної функції трудового права в умовах ринкових відносин. — Д.: Акад. митної служби України, 2004. — 211 с.
2. Рядько Т. М. Методологические вопросы познания функций права: Материалы к лекциям. — Волгоград: ВСШ МВД СССР, 1974. — 152 с.
3. Catala N. Cahiers de droit de l'entreprise. — 1977. — № 1. — Р. 52. — Цит. за: Щербина В. І. Теоретичні проблеми охоронної функції трудового права в умовах ринкових відносин. — Д.: Акад. митної служби України, 2004. — С. 46.
4. Трудовое право: Энцикл. слов. / Редкол.: С. А. Исапов и др. — 4-е изд. — М.: Сов. энцикл., 1979. — 572 с.
5. Трудовое право Украины: Учеб.-справ. пособие / Г. И. Чапышева, Н. Б. Болотина, Т. М. Додина и др. — Х.: Одиссей, 2000. — 480 с.
6. Лазор В. В. Проблеми правового регулювання трудових спорів і конфліктів за умов формування ринкових відносин в Україні. Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.05/ Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2005. — 40 с.
7. Жерпаков В. В. Теоретичні та практичні питання інституту захисту прав людини в сфері праці // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук. пр. — О., 2005. — Вип. 25. — С. 329-335.

УДК 349.3:364

Б. І. Сташків

СОЦІАЛЬНА БЕЗПЕКА ЯК ІНСТИТУТ ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

Словник О. І. Ожегова тлумачить безпеку як стан, при якому не загрожує небезпека і є захист від небезпеки. В. Даль безпеку розумів як відсутність небезпеки, збереження, надійність. У ст.1 Закону РФ від 5 березня 1992 р. «Про безпеку» дається нормативне визначення безпеки як стану захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Це визначення перекочувало в українську юридичну науку.

19 червня 2003 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про основи національної безпеки України», що є базовим і визначає основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. У ст. 1 цього Закону національна безпека визначається як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам.

У літературі в залежності від засобів захисту розрізняють такі види безпе-

ки, як політична, економічна, соціальна, екологічна, воєнна, інформаційна, технологічна, юридична, епідемічна, продовольча тощо. Ці та інші види безпеки найчастіше розглядаються з точки зору філософії, соціології, політології, економіки, юриспруденції. Відсутні чітко визначені критерії розмежування безпеки на окремі її види, визначення їх змісту та співвідношення між собою.

Соціальну безпеку можна розглядати у широкому сенсі як стан захищеності суспільства чи людства, і тоді вона ототожнюється з безпекою у цілому і національною безпекою зокрема. Більшість фахівців соціальну безпеку розглядають у вузькому сенсі, зокрема як гарантування і забезпечення державою реалізації людиною її соціальних прав.

Ученими даються різні дефініції соціальної безпеки. Так, на думку О. Скрипнюк і В. Тихого, соціальна безпека — це позитивно врегульований правовими нормами і реалізований на практиці стан, коли держава забезпечує наявними в її розпорядженні демократичними методами підтримання гідного рівня життя громадян та гарантує можливість задоволення основних потреб їх розвитку [1]. На думку П. І. Шевчука, соціальна безпека людини — це певний стан її життєдіяльності, убезпечений комплексом організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на реалізацію соціальних інтересів, формування сприятливої демографічної ситуації, збереження генофонду держави і трансформацію трудових ресурсів відповідно до ринкових вимог [2]. М. Фірсова соціальну безпеку визначає як створені державою умови, що гарантують захист населення від факторів, які негативно впливають на якість його життя [3]. В. Гошовська під соціальною безпекою розуміє стан гарантованої правової та інституціональної захищеності життєво важливих соціальних інтересів особи і суспільства від зовнішніх і внутрішніх загроз [4].

У нормативних актах не дається визначення соціальної безпеки. Не зрозуміло, чи вона є самостійним видом національної безпеки, чи складовою, наприклад, економічної безпеки або розчинюється у різних видах національної безпеки.

У Законі України «Про основи національної безпеки України» містяться важливі положення, які стосуються соціальної безпеки. У ст. 6 зазначається, що пріоритетами національних інтересів є: 1) гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина; 2) зміцнення соціальної стабільності в суспільстві; 3) створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення; 4) розвиток духовності, моральних засад, інтелектуального потенціалу українського народу, зміцнення фізичного здоров'я нації, створення умов для розширеного відтворення населення. Відповідно до ст. 7 основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці і стабільності в суспільстві у соціальній та гуманітарних сферах є: 1) невідповідність програм реформування економіки країни і результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам; 2) неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення; 3) криза системи охорони здоров'я

і соціального захисту населення і, як наслідок, небезпечне погіршення стану здоров'я населення, поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб; 4) загострення демографічної кризи; 5) зниження можливості здобуття якісної освіти представниками бідних прошарків суспільства; 6) прояви моральної та духовної деградації суспільства; 7) зростання дитячої та підліткової бездоглядності, безпритульності, бродяжництва. Стосовно цих загроз у ст. 8 цього Закону визначені основні напрямки державної політики з питань національної безпеки у соціальній та гуманітарній сферах. Ці положення вказаного Закону бажано розвинути у Законі України «Про соціальну безпеку», необхідність прийняття якого диктує життя.

На мою думку, соціальна безпека — це стан захищеності правовими, економічними і політичними засобами соціальних прав людини, що забезпечує їх стабільність, реальне використання та гідний рівень життя членів суспільства. Основні соціальні права людини закріплені у ст. ст. 43–52 Конституції України. Саме у рамках цих прав повинні проводитись наукові дослідження фахівців трудового права, права соціального забезпечення та права соціального захисту населення.

За об'єктом захисту встановлюється соціальна безпека людини і громадянина, суспільства та держави. Безпека людини забезпечується через закріплення у нормах права соціальних прав та створення ефективного механізму гарантування цих прав. Безпека окремих соціальних груп і суспільства у цілому формується державним апаратом та інститутами громадянського суспільства шляхом створення сприятливих умов для їх існування і розвитку. Безпека держави передбачає успішне виконання державним апаратом функцій соціальної держави і запобігання виникненню соціальних проблем, які ведуть до дестабілізації існуючого ладу.

Основною метою соціальної безпеки є створення і забезпечення умов для реалізації членами суспільства їх соціальних прав незалежно від їх правового статусу.

До головних завдань соціальної безпеки належать:

– у політичній сфері: 1) формування громадської думки на підтримку соціально-економічних реформ, які проводяться державою; 2) запобігання соціальному розшаруванню українського суспільства та формування середнього класу як основи стабільності у державі; 3) оптимальний розподіл повноважень у соціальній сфері між центральними і місцевими органами виконавчої влади і місцевого самоврядування;

– у соціальній сфері: 1) визначення видів соціального забезпечення, які необхідно надати певним верствам населення; 2) розподіл соціальних благ за принципом соціальної справедливості; 3) створення умов для підвищення соціально-економічної активності населення, застосування сучасних мотиваційних і стимулюючих механізмів високопродуктивної праці; 4) забезпечення достатнього життєвого рівня кожної людини; 5) створення необхідних умов доступу до об'єктів соціальної інфраструктури; 6) здійснення моніторингу за динамікою соціальної міграції і соціальною структурою суспільства для роз-

робки і здійснення заходів щодо збереження соціальної стабільності; 7) забезпечення доступності медичної та медико-санітарної допомоги, санітарно-епідеміологічного добробуту населення; 8) захист громадян як споживачів;

– у сфері економіки: 1) забезпечення структурного перетворення підприємств по виробництву технічних засобів реабілітації; 2) формування обсягів і структури технічних засобів реабілітації, що виробляються відповідно до потреб суспільства; 3) розширення можливостей ринку праці на базі створення нових і розширення існуючих виробничих структур для забезпечення зайнятості осіб з обмеженими можливостями;

– у фінансовій сфері: 1) оптимізація структури витрат на фінансування соціальної сфери і, в першу чергу, на виплату пенсій, допомог, надання пільг; 2) створення ефективної системи загальнообов'язкового державного соціального страхування та системи недержавного соціального страхування; 3) визнання соціального бюджету як складової державного бюджету України;

– у правовій сфері: 1) комплексне правове регулювання соціальних процесів, що відбуваються в країні; 2) створення ефективного правового механізму охорони соціальних прав; 3) здійснення належного контролю за використанням коштів на соціальні потреби.

Суб'єктами забезпечення соціальної безпеки є: 1) Президент України; 2) Верховна Рада України; 3) Кабінет Міністрів України; 4) Рада національної безпеки і оборони України, в апараті якої є відділ соціальної безпеки; 5) міністерства та інші центральні органи виконавчої влади і в т.ч. Міністерство праці і соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту; 6) суди загальної юрисдикції; 7) прокуратура України; 8) місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; 9) громадяни України, об'єднання громадян. У Законі України «Про соціальну безпеку» необхідно закріпити цей перелік та розкрити їх повноваження і функції по забезпеченню соціальної безпеки.

Загрози соціальній безпеці — це умови і фактори, що створюють небезпеку в користуванні соціальними правами або ведуть до зниження рівня життя людини. До групи соціально-економічних загроз належить зростання безробіття, антагонізація соціальної структури, люмпенізація населення, криміналізація суспільних відносин, технологічне відставання економіки, зниження життєздатності країни, а до групи соціально-психологічних — фізична деградація населення, криза сім'ї, деградація життєвих цінностей [5].

Для забезпечення соціальної безпеки необхідно проводити відповідну соціальну політику. Елементами такої політики є: 1) соціальне забезпечення; 2) соціальна допомога; 3) соціальний захист; 4) соціальна робота [6]. Її основними напрямками є: 1) охорона здоров'я; 2) підтримка сім'ї, дитинства, материнства, батьківства; 3) житлова політика, комунальне, побутове обслуговування населення; 4) підтримка престарілих та інвалідів; 5) соціальне обслуговування населення; 6) охорона навколишнього природного середовища; 7) загальнодержавне і місцеве облаштування мігрантів, особливо біженців і виму-

шених переселенців [7]. Основні напрямки державної політики з питань соціальної безпеки бажано закріпити у відповідному законі.

Соціальна безпека, з одного боку, означає відсутність небезпеки, а з іншого — наявність стану захищеності життєво важливих інтересів. Звідси її можна розглядати як мету, засіб та результат діяльності людини по захисту від чинників, явищ, подій та процесів, що становлять їй загрозу [8].

Для визначення рівня соціальної безпеки використовують порогові значення — граничні величини, вихід за межі яких перешкоджає нормальному перебігу соціальних процесів і призводить до формування негативних руйнівних тенденцій у забезпеченні соціальної безпеки. Саме з цією метою встановлені основні державні соціальні гарантії, а саме: 1) мінімальний розмір заробітної плати; 2) мінімальний розмір пенсії за віком; 3) неоподатковуваний мінімум доходів громадян; 4) розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат.

Правове регулювання соціальної безпеки має важливе значення для права соціального захисту населення, оскільки протидіє формальному закріпленню соціальних прав, зокрема наданню соціальних виплат у надзвичайно малих розмірах, що не запобігають соціальному невдоволенню мас, порушенню принципу справедливості при розподілі матеріальних благ тощо. Норми, що стосуються соціальної безпеки, цементують соціальне законодавство в єдине ціле. Вважаю, що правові засади соціальної безпеки слід розглядати як окремий інститут права соціального захисту населення.

Література

1. Скрипнюк О., Тихий В. Соціальна держава і проблеми забезпечення соціальної безпеки // Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 2. — С. 45.
2. Шевчук П. І. Соціальна політика. — Л.: Світ, 2002. — С. 108.
3. Фирсова М. А. К понятию социальной безопасности населения // Вестник Челябинского университета. Сер. 8. Экономика. Социология. Социальная работа. — 2001. — № 1. — С. 47.
4. Гошовська В. Соціальна домінанта національної безпеки // Стратегічна панорама. — 2003. — № 2. — С. 97.
5. Білорус О., Маслово-Лисичкіна Н. Глобалізація розвитку і соціальна безпека // Вісн. — 2001. — № 5. — С. 23–24.
6. Волков В. В. Социальная безопасность. Ч. 1. — М., 1998. — С. 27.
7. Капицын В. М. Социальная политика и право: сущность и взаимозависимости // Российский журнал социальной работы. — 1998. — № 8. — С. 22.
8. Папов М., Тихий В. Безпека як фундаментальна категорія в методології правознавства (до постановки проблеми) // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — № 3. — С. 12.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ ІНВАЛІДІВ

В Україні за офіційною статистикою налічується 2,5 млн інвалідів. Однією з найважливіших сфер соціального життя, де інвалід потребує соціального захисту, є сфера праці. Робота для інвалідів — питання, яке залишається вкрай актуальним, хоча державою вживаються заходи аби трудовою реабілітацією охопити якомога більше людей з обмеженими можливостями, оскільки кожна особа вимагає окремого підходу, щоб вона почувала себе соціально захищеною, щоб умови праці були комфортними, а сама праця — соціально значимою й потрібною іншим.

Отже, сутністю працевлаштування інвалідів є нешкідливість його для здоров'я і набуття професійного статусу.

Держава повинна створити умови для інвалідів з тим, щоб вони влаштувалися на роботу лише заради власних інтересів, щоб відчувати себе корисними для суспільства, а не тому, що їх робота є засобом до існування. Сьогоднішній стан економіки України не дозволяє розраховувати на державу в забезпеченні задовільного існування інвалідів, тому в таких умовах забезпечення зайнятості осіб з обмеженою працездатністю необхідно розглядати як одне з найбільш важливих завдань суспільства.

Раціональне працевлаштування інвалідів повинно оцінюватися з медичних понять, з одного боку, і соціально-економічних — з іншого. Раціональне працевлаштування інвалідів у відповідних медичних умовах при дотриманні принципу відповідності величини виробничих навантажень фізичним можливостям інваліда ототожнюється з поняттям «адекватне працевлаштування».

Соціальні фактори (віддаленість підприємства від місця проживання, доступність транспорту та інше), економічні (кваліфікація, рівень заробітної плати тощо) є основними складовими поняття «рівноцінне працевлаштування».

Адекватне і рівноцінне працевлаштування становлять поняття раціональності.

Контроль за раціональністю працевлаштування починається з оцінки робочого місця інваліда. Слід відзначити, що в сучасних умовах дефіцит робочих місць робить проблему підбору робочого місця для інваліда особливо складною.

Відповідно до Положення про робоче місце інваліда і про порядок працевлаштування інвалідів робоче місце інваліда може бути:

– звичайне робоче місце, якщо за умовами праці та з урахуванням фізичних можливостей інваліда воно може бути використано для його працевлаштування;

– спеціалізоване робоче місце інваліда — робоче місце, обладнане спеціальним технічним оснащенням, пристосуваннями і пристроями для праці інваліда залежно від анатомічних дефектів чи нозологічних форм захворювання

та з урахуванням рекомендації медико-соціальної експертної комісії (МСЕК), професійних навичок і знань інваліда. Це робоче місце може бути створено як на виробництві, так і вдома [1].

Актуальною проблемою, яка потребує вирішення на законодавчому рівні, є закріплення процедури проведення атестації робочого місця для інвалідів. Статтею 18 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» та Положенням про робоче місце інваліда передбачено, що робоче місце повинно створюватися для конкретної людини-інваліда, враховуючи його фізичні можливості, професійні навички та рекомендації МСЕК. І це розумно, тому не можна створити абстрактне робоче місце для невідомого інваліда, а потім підбирати для цього робочого місця інваліда.

Чинне законодавство не містить поняття «фізичне створення робочого місця для інваліда». Створення робочих місць для інвалідів здійснюється при наявності особи відповідної категорії, оскільки конкретні вимоги відносно робочого місця зазначені у його індивідуальній програмі реабілітації. Отже, без наявності інваліда неможливо провести атестацію робочого місця для інваліда. Така думка була висловлена і Фондом соціального захисту інвалідів у своєму листі №06-ю-135/567-196/1 від 14.04.2004 року [2].

Крім того, у п. 5 Положення про робоче місце інваліда і про порядок працевлаштування інвалідів передбачено, що місцеві органи соціального захисту населення разом із громадськими організаціями інвалідів з урахуванням рекомендацій МСЕК, побажань інвалідів, їхніх професійних навичок і знань готують пропозиції щодо створення нових робочих місць, у тому числі для роботи з гнучкими формами зайнятості, і передають їх відділенням Фонду соціального захисту інвалідів і центрам зайнятості.

Статтею 19 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» для підприємств встановлюється норматив робочих місць для забезпечення працевлаштування інвалідів у розмірі чотирьох відсотків середньо-облікової чисельності штатних працівників облікового складу за рік, а якщо працює від 8 до 25 осіб, — у кількості одного робочого місця [3].

На практиці це призводить до того, що ані роботодавець не хоче працевлаштувати інвалідів на своєму підприємстві, посиляючись на те, що це не його обов'язок, ані державні органи, які вважають, що їх функція полягає лише у контролі за працевлаштуванням інвалідів.

Раніше діюче законодавство України щодо соціального захисту інвалідів містило норми, які зобов'язували підприємства створювати для інвалідів умови праці і забезпечувати їх соціально-економічні гарантії, але не містило норм, які зобов'язували підприємства здійснювати безпосередньо працевлаштування інвалідів. Але відтепер, у зв'язку із змінами, внесеними до Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» 23 лютого 2006 року, роботодавці повинні не тільки самостійно розрахувати кількість робочих місць для інвалідів, але і самостійно забезпечити їх працевлаштування.

Так, відповідно до ст. 18 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» підприємства, установи, організації, фізичні особи,

які використовують найману працю, зобов'язані виділяти та створювати робочі місця для працевлаштування інвалідів, у тому числі спеціальні робочі місця, створювати для них умови праці з урахуванням індивідуальних програм реабілітації і забезпечувати інші соціально-економічні гарантії, передбачені чинним законодавством, надавати державній службі зайнятості інформацію, необхідну для організації працевлаштування інвалідів, і звітувати Фонду соціального захисту інвалідів про зайнятість та працевлаштування інвалідів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Але, на жаль, Закон не дає рекомендацій відносно того, де ж шукати роботодавцю інвалідів для працевлаштування.

Крім того, змінами, внесеними в Законі України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» 23 лютого 2006 року, було визнано, що штрафні санкції, які Фонд соціального захисту інвалідів вимагає сплачувати від підприємства, є адміністративно-господарськими санкціями. В своєму листі від 11.10.2005 року № 07-405/1265-485/2 Фонд соціального захисту інвалідів України зазначив, що штрафна санкція до Фонду соціального захисту інвалідів є адміністративно-господарською санкцією, її застосування обмежується термінами, що встановлені у ст. 250 Господарського кодексу [4], тобто протягом шести місяців з дня виявлення порушення, але не пізніше ніж як через один рік з дня порушення цим суб'єктом встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності [5]. Така ж правова позиція була викладена й у постанові Одеського апеляційного господарського суду від 01.12.2005 року по справі № 6/175-05-5759 [6]. Однак згідно з новою редакцією статті 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» адміністративно-господарські санкції розраховуються та сплачуються підприємствами, установами, організаціями, у тому числі підприємствами, організаціями громадських організацій інвалідів, фізичними особами, зазначеними в частині першій цієї статті, самостійно в строк до 15 квітня року, наступного за роком, в якому відбулося порушення нормативу, встановленого ч. 1 ст. 19 цього Закону. При цьому до правовідносин із стягнення адміністративно-господарських санкцій, передбачених цим Законом, не застосовуються строки, визначені ст. 250 Господарського кодексу України.

На жаль, нова редакція Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» не пропонує чіткого механізму реалізації працевлаштування інвалідів. Вважаємо за необхідне створення уповноваженого органу, який допомагав би роботодавцям в пошуку інвалідів, які бажають працювати.

Нова редакція Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» є більш суворою щодо вимог до роботодавців по працевлаштуванню інвалідів та встановлює відповідальність підприємств не тільки за нестворення робочих місць для працевлаштування інвалідів, але й за незабезпечення їх працевлаштування. Отже, для того, щоб підприємство було звільнено від сплати адміністративно-господарських санкцій в Фонд соціального захисту інвалідів необхідно або оптимізувати офіційну кількість працюючих осіб на підприємстві

до 7 осіб, оскільки від цієї межі починає застосовуватися норматив обов'язкового працевлаштування інвалідів, або оформити інваліда на роботу на повний або на неповний робочий день.

Література

1. Положення про робоче місце інваліда і про порядок працевлаштування інвалідів: Затв. постановою Кабінету Міністрів України 3 травня 1995 року // Урядовий кур'єр. — 1995. — № 71.
2. Лист Фонду соціального захисту інвалідів в Україні від 14.04.2004 р.
3. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України від 21.03.1991 року // Голос України. — 1991. — № 82.
4. Лист Фонду соціального захисту інвалідів України від 11.10.2005 р.
5. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року // Офіційний вісник України. — 2003. — № 11. — Ст. 462
6. Постанова Одеського апеляційного господарського суду від 01.12.2005 року.

УДК 349.22:331.105(477)

Г. І. Чанишева

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ У СФЕРІ ПРАЦІ

Одним з головних чинників забезпечення соціальної стабільності, розвитку громадянського суспільства, запобігання суспільним конфліктам є соціальний діалог, розвиток якого відбувається в Україні. Соціальний діалог вирізняється унікальністю і багатогранністю, являючи собою водночас ідеологію, філософію і правове явище. Його становлення і розвиток нерозривно пов'язані з формуванням громадянського суспільства, демократичної, соціальної, правової держави, в якій соціальний діалог є основою державної політики, а сама держава виступає гарантом соціального діалогу і покликана створювати важливі умови для його розвитку. Соціальний діалог є невід'ємним атрибутом «соціальності» держави. У такій державі стрижневою ідеєю соціального діалогу є положення про необхідність забезпечення соціальних та економічних прав кожної людини відповідно до міжнародних стандартів та національного законодавства.

Соціальний діалог розглядається також як спосіб ефективної реалізації соціальної та економічної політики держави. Сформувавшись як взаємовідносини між роботодавцями і найманими працівниками, соціальний діалог покликаний пом'якшити негативні соціальні наслідки ринкових перетворень, сприяти вирішенню соціальних проблем на засадах консенсусу, збереження громадської злагоди.

У вітчизняній літературі питання соціального партнерства у сфері праці досліджуються у роботах Н. Болотіної, В. Жернакова, В. Новикова, П. Пилипенка, В. Покотило, С. Українця, Г. Чанишевої та ін. Водночас в науці трудового права відсутнє спеціальне дослідження організаційно-правових форм соціального діалогу у сфері праці.

Метою даної статті є визначення поняття організаційно-правових форм соціального діалогу у сфері праці та їх переліку.

Потрібно відзначити, що термін «соціальне партнерство» замінений в національній юридичній практиці на термін «соціальний діалог», який у законодавстві України вперше застосований в Указі Президента України «Про розвиток соціального діалогу в Україні» від 29 грудня 2005 року [1]. Указом Президента України утворено Національну тристоронню соціально-економічну раду і ліквідовано Національну раду соціального партнерства. Термін «соціальне партнерство» не вживається у міжнародному трудовому праві, зокрема актах Міжнародної організації праці. У термінології МОП йдеться саме про соціальний діалог між трудящими, підприємцями і урядами. Діяльність МОП у цій сфері спрямована на укріплення можливостей організацій підприємців і трудящих, а також урядів з аналізу соціальних і економічних проблем і сприяння діалогу шляхом розвитку інститутів і механізмів на національному і міжнародному рівнях. З метою зміцнення соціального діалогу МОП допомагає організаціям роботодавців і трудящих залучати нових членів, особливо жінок і молодь; поліпшувати якість послуг, які пропонуються; розвивати та зміцнювати зв'язки між державними органами та представниками трудящих і роботодавців [2].

Указом Президента України передбачено також забезпечити розроблення та внести у тримісячний строк узгоджені пропозиції щодо законодавчого закріплення основ ведення соціального діалогу в Україні. До цього часу на законодавчому рівні залишаються не визначеними питання про принципи, форми, рівні соціального партнерства у сфері праці, відповідальність його сторін.

У вітчизняній літературі поняття організаційно-правових форм соціального діалогу у сфері праці не визначається. Російські вчені визначають форми соціального партнерства як способи здійснення соціального партнерства, конкретні види взаємодії його сторін для узгодженого регулювання трудових та інших безпосередньо пов'язаних з ними відносин [3]. Таке визначення уявляється не зовсім прийнятним з огляду на визначення мети соціального партнерства. На нашу думку, під формами соціального діалогу у сфері праці слід розуміти конкретні види взаємодії суб'єктів соціального діалогу для забезпечення їх соціально-економічних прав та інтересів і узгодженого регулювання відносин у сфері застосування найманої праці.

В актах МОП містяться основні положення про форми соціального діалогу у сфері праці. Водночас практика соціального діалогу є надзвичайно різноманітною. Національні соціально-економічні, культурні та історичні умови зумовлюють різні форми соціального партнерства.

Існують різні підходи до визначення організаційно-правових форм соціального діалогу у сфері праці. Н. Б. Болотіна виділяє такі організаційно-правові форми соціального партнерства: взаємні консультації; колективні переговори щодо підготовки та укладення колективних договорів і угод; участь працівників та їх представників в управлінні організаціями; участь найманих працівників у розподілі прибутку на умовах, визначених у колективному дого-

ворі; спільне розв'язання колективних трудових спорів (конфліктів), запобігання їм, організація примирних та арбітражних процедур; діяльність органів соціального партнерства; паритетна участь представників сторін в управлінні соціальним страхуванням; обмін інформацією між сторонами соціального партнерства; контроль за виконанням спільних рішень та ін. [4].

Львівські вчені до основних форм соціального партнерства відносять проведення спільних консультацій, ведення колективних переговорів щодо регулювання соціально-трудова відносин, а також з питань укладення колективних договорів і угод, розгляд і вирішення претензій (розбіжностей), що можуть виникати між соціальними партнерами, та колективних трудових спорів (конфліктів) [5].

Згідно із ст. 27 Трудового кодексу Російської Федерації соціальне партнерство здійснюється у таких формах: колективні переговори з підготовки проєктів колективних договорів, угод та їх укладення; взаємні консультації (переговори) з питань регулювання трудових відносин та інших безпосередньо пов'язаних з ними відносин, забезпечення гарантій трудових прав працівників та удосконалення трудового законодавства; участь працівників, їх представників в управлінні організацією; участь представників працівників і роботодавців у досудовому вирішенні трудових спорів [6].

Проектом Закону України «Про соціальне партнерство» передбачені 11 форм соціального партнерства: 1) спільні консультації; 2) переговори; 3) колективні договори і угоди; 4) спільне розв'язання колективних трудових спорів (конфліктів), запобігання їм, організація примирних та арбітражних процедур; 5) діяльність органів соціального партнерства; 6) участь найманих працівників в управлінні виробництвом; 7) спільне управління представниками сторін фондом соціального страхування; 8) участь найманих працівників у розподілі прибутку, доходів на умовах, визначених у колективному договорі; 9) розгляд і вирішення претензій та суперечностей, що можуть виникати між сторонами соціального партнерства відповідного рівня; 10) обмін інформацією між сторонами соціального партнерства; 11) контроль за виконанням спільних домовленостей.

Деякі з цих форм — колективні договори, участь працівників в управлінні організацією через виробничі наради, ради трудових колективів — існували раніше і є вже традиційними, хоча в умовах ринкових відносин наповнюються новим змістом, потребують удосконалення. Інші ж перебувають у стадії становлення: взаємні консультації, інформування сторін соціального діалогу та деякі інші.

Формою соціального діалогу є створення та діяльність спеціалізованих органів узгодження інтересів соціальних партнерів. До таких органів належать Національна тристороння соціально-економічна рада, утворена Указом Президента України від 29 грудня 2005 року, Національна служба примирення і посередництва, утворена Указом Президента України від 17 листопада 1998 року [7], Український координаційний комітет сприяння зайнятості населення, утворений 18 березня 1992 року Федерацією профспілок України, Радою Федерації

профспілки працівників кооперації та інших форм підприємництва, Координаційною радою солідарних профспілок, виконавчим бюро Незалежної профспілки гірників спільно з Українським союзом промисловців і підприємців, Спілкою орендарів та підприємців, Спілкою кооператорів і підприємців, Спілкою малих підприємств, Українською лігою підприємств з іноземним капіталом та міністерствами економіки, праці та фінансів з боку центральних органів виконавчої влади.

Згідно з п. 1 Положення про Національну тристоронню соціально-економічну раду (далі — Національна рада) Національна рада є консультативно-дорадчим органом при Президентові України, який утворюється з представників Кабінету Міністрів України, всеукраїнських професійних спілок та їх об'єднань, всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців (далі — сторони соціального діалогу).

Основними завданнями Національної ради є:

- сприяння узгодженню позицій сторін соціального діалогу щодо шляхів дальшого розвитку соціально-економічних та трудових відносин, укладанню угод з питань регулювання таких відносин;
- розроблення та внесення Президентові України пропозицій з питань формування та реалізації державної соціально-економічної політики.

Одним з основних завдань Національної ради є сприяння узгодженню позицій сторін соціального діалогу щодо шляхів дальшого розвитку соціально-економічних та трудових відносин (п. 4 Положення про Національну тристоронню соціально-економічну раду). Положенням не передбачене конкретне коло питань, які має право розглядати Національна рада. Із змісту п.п. 4-6 Положення випливає, що це може бути будь-яке питання соціально-економічних та трудових відносин. Указом Президента передбачено формування на галузевому і регіональному рівнях на паритетних засадах тристоронніх допоміжних органів із соціально-економічних питань для узгодженого вирішення проблем, що виникають у соціально-економічній сфері, стосуються прав та інтересів працівників і роботодавців.

Серед повноважень Національної ради п. 5 Положення передбачено сприяння створенню та діяльності допоміжних органів соціального діалогу не тільки на галузевому, регіональному рівнях, а й на виробничому рівнях, що є новелою для вітчизняного законодавства. Зазначена норма відповідає Рекомендації МОП № 94 щодо консультацій та співробітництва між роботодавцями і працівниками на рівні підприємства 1952 року.

Проведення спільних консультацій на відповідному рівні (державному, галузевому, регіональному, виробничому) між соціальними партнерами з метою з'ясування своїх позицій, виявлення суперечностей та пошуку компромісних рішень є дійовою формою соціального діалогу. Коло питань, з яких мають проводитися консультації, не обмежується. Це відповідає Рекомендації МОП № 94 про консультації та співробітництво між роботодавцями і працівниками на рівні підприємства 1952 р., якою передбачено необхідність вживання заходів щодо проведення консультацій і розвитку співробітництва з тих питань, які

цікавлять підприємців і трудящих, але не охоплені процедурою колективних переговорів чи якоюсь іншою процедурою, що звичайно застосовується у визначенні умов праці [8].

Залежно від звичаїв і практики країни такі консультації та співробітництво повинні: а) або полегшуватися шляхом заохочення добровільних угод між сторонами; б) або здійснюватися за допомогою законодавства, яке запроваджує органи для проведення консультацій і забезпечення співробітництва та визначає їхню сферу діяльності, функції, структуру й порядок роботи з належним урахуванням специфічних умов окремих підприємств; в) або полегшуватися чи заохочуватись шляхом поєднання обох методів.

Як вже відзначалося, створення таких органів на виробничому рівні передбачено Положенням про Національну тристоронню соціально-економічну раду. Що стосується їхньої сфери діяльності, функцій, структури і порядку роботи, то ці питання повинні бути врегульовані Законом України «Про соціальний діалог».

Рекомендація № 113 щодо консультацій та співробітництва між державною владою та організаціями підприємців і працівників у галузевому та в національному масштабі 1960 р. [9] пропонує відповідно до національних умов вживати заходів для сприяння у галузевому і національному масштабах ефективним консультаціям і співробітництву між державними органами влади, організаціями підприємців і трудящих для взаєморозуміння і добрих стосунків між ними, а також розвитку економіки в цілому або її окремих галузей, покращання умов праці і підвищення життєвого рівня.

У нормах МОП тематика консультацій розглядається більш широко, ніж тематика колективних переговорів. Консультації звичайно охоплюють питання, які становлять загальний інтерес для працівників і роботодавців і можуть включати сумісну аналітичну роботу, щоб знайти взаємоприйнятні рішення, надати органам державної влади рекомендації і запропонувати допомогу організаціям трудящих і роботодавців у виробленні та застосуванні законодавства з питань, що зачіпають їхні інтереси. Колективні переговори звичайно обмежені визначенням умов зайнятості та відносинами між сторонами.

У країнах розвиненої ринкової економіки відбуваються пошуки новаторських підходів до традиційних форм соціального партнерства. Найбільш поширеною формою є проведення колективних переговорів. Експерти МОП відзначають, що в умовах більш гнучкого ринку праці і дерегулювання колективні переговори стали більш динамічними і одержали більше визнання. Хоча й нерівномірно, але поступово колективні переговори, які ведуть до укладення дво- і тристоронніх генеральних угод, дія яких поширюється на усю країну, вийшли за межі визначення умов праці в одній галузі або на підприємстві. Вони стали охоплювати такі аспекти соціальної і економічної політики, які впливають на умови праці і життя, і такі явища, як зайнятість, інфляція, професійна підготовка, соціальне забезпечення і зміст деяких актів соціального партнерства [10]. Колективні переговори стали зачіпати тим або іншим чином нові категорії трудящих. Водночас загострення жорсткої конкуренції внас-

лідок технологічних новацій і глобалізації економіки спричинило скорочення впливу галузевих угод у багатьох країнах і надало значимості колективним переговорам на рівні підприємства. З іншого боку, зросло значення генеральних угод, оскільки на рівні підприємства неможливо врахувати спільні інтереси, особливо, якщо існують значні відмінності у розвитку галузей чи регіонів країни.

У цей час процедура колективних переговорів недостатньо повно регулюється нормами національного законодавства. Закон України «Про колективні договори і угоди» від 1 липня 1993 року чітко не визначає принципи, сторони колективних переговорів, не вирішує питання повноважного представництва сторін. Закріплюючи державний, галузевий, територіальний, виробничий рівень переговорів, Закон не розмежує належним чином компетенцію, цілі і завдання окремих рівнів, зокрема галузевого і територіального. Ці прогалини необхідно усунути у новому Трудовому кодексі України та Законі України «Про колективні договори і угоди» у новій редакції.

Пропонуємо в Законі України «Про соціальний діалог» передбачити норму про форми соціального діалогу у сфері праці такого змісту: «Форми соціального діалогу у сфері праці — це конкретні види взаємодії суб'єктів соціального діалогу з метою забезпечення їх соціально-економічних прав та інтересів і узгодженого регулювання відносин у сфері застосування найманої праці.

Соціальний діалог здійснюється його сторонами у таких основних формах: створення і діяльність органів соціального діалогу; колективні переговори; колективні договори і угоди; взаємні консультації та інформування сторін соціального діалогу; участь працівників в управлінні підприємством (установою, організацією); участь працівників у розподілі прибутку, доходів підприємства, організації; участь представників працівників і роботодавців у досудовому або позасудовому вирішенні трудових спорів; здійснення сторонами контролю за виконанням зобов'язань соціального діалогу; інші форми, визначені цим Законом, колективним договором, угодою або локальним нормативно-правовим актом підприємства, установи, організації».

Таким чином, організаційно-правові форми соціального діалогу у сфері праці є досить різноманітними. Вони охоплюють як дії із прийняття зобов'язань, так і діяльність щодо сумісного здійснення прийнятих зобов'язань, а також контроль за їх виконанням.

Література

1. Про розвиток соціального діалогу в Україні: Указ Президента України від 29 грудня 2005 року // Урядовий кур'єр. — 2006. — 25 січ.
2. Что такое МОТ. — Женева: Международное бюро труда, 1999. — С. 33.
3. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / Под ред. А. М. Курешного, С. П. Маврица и Е. Б. Хохлова. — М.: Юристъ, 2005. — С. 129.
4. Бологіна П. Б. Трудове право України: Підручник. — К.: Вікар, 2003. — С. 580–581.
5. Трудове право України: Академічний курс: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та ін.; За ред. П. Д. Пилипенка. — К.: Ін Юре, 2004. — С. 121.

6. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / Отв. ред. Ю. П. Орловский. — М.: КОНТРАКТ; ИПФРА.М, 2002. — С. 77.
7. Про утворення Національної служби посередництва і примирення: Указ Президента України від 17 листопада 1998 року // Праця і зарплата. — 1998. — № 23.
8. Рекомендація МОП № 94 щодо консультацій та співробітництва між роботодавцями і працівниками на рівні підприємства 1952 року // Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці. 1919–1964. — Женева, 1999. — Т. 1. — С. 580.
9. Рекомендація МОП № 113 щодо консультацій та співробітництва між державною владою та організаціями підприємств і працівників у галузевому та національному масштабах 1960 року // Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці. 1919–1964. — Женева, 1999. — Т. 1. — С. 667–668.
10. Бернар Жернигов, Альберто Одери, Гораціо Гундо. Коллективные переговоры: нормы МОТ и принципы деятельности контрольных органов. — Женева: Международное бюро труда, 1999. — С. 8.

УДК 349.3:369.5(477)

Л. П. Шумна

ПЕНСІЙНА СИСТЕМА УКРАЇНИ: ЗМІСТ ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

У процесі здійснюваних в Україні перетворень пенсійна система реформується вдруге. На першому етапі нововведень (проведених у 1991 р.) було введено формулу диференційованого нарахування пенсій в залежності від рівня прибутків у період трудової діяльності і тривалості трудового стажу. Перший етап перетворень передбачав перерахунок усіх видів пенсій відповідно з пенсійною формулою Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 р. [1]. Ним були встановлені трудові та соціальні пенсії. В час прийняття Закону до нього були включені всі види пенсійного забезпечення, й, по суті, він був єдиним законом із цього питання. Залежність розміру пенсій від показників трудової діяльності (згідно зі ст. 19 пенсії за віком при наявності відповідного трудового стажу призначалися в розмірі від 55 до 75 відсотків заробітку, а в деяких випадках до — 85 %) не означало відмови від розподільного принципу. Він був присутній у вигляді обмежень максимальною величиною пенсії (яка не могла перевищувати трьох, а для працівників, зайнятих на роботах, зазначених у п. «а» ст. 13 і ст. 14, — чотирьох мінімальних пенсій за віком).

Важливим рішенням у той час була й відміна персональних пенсій Постановою Верховної Ради України «Про порядок введення в дію Закону України «Про пенсійне забезпечення». Після того законодавець пішов шляхом вирішення пенсійних питань для окремих категорій працівників прийняттям законодавчих актів або внесенням доповнень до існуючих. Внаслідок цього існує тепер певна кількість законів з цього приводу, зокрема: «Про державну службу», «Про статус народного депутата України», «Про статус суддів» тощо. В цілому цей Закон вважався одним з найдемократичніших щодо умов, норм та порядку пенсійного забезпечення громадян. Перший етап нововведень перед-

бачав також досить суттєву новизну: систематичну індексацію пенсійних виплат, що в умовах інфляції гарантувало пенсіонерам та інвалідам відносно стабільні доходи. Але, на жаль, на практиці встановлений механізм індексації фактично не покривав навіть частково постійно зростаючої вартості життя.

Пенсійна реформа 1991 р. була проведена на перерозподільних програмах і тому чинна на той час система державного пенсійного забезпечення виявилась нестабільною і неефективною. Серед основних недоліків існуючої в період 1991–2003 рр. пенсійної системи слід виділити такі недоліки: 1) низький рівень пенсій, відсутня диференціація їх розмірів; 2) соціальна несправедливість; 3) наявність заборгованості з виплати заробітної плати, пільг у сплаті пенсійних внесків, звуження фінансової бази пенсійної системи; 4) залежність від демографічних ризиків.

Другий етап пенсійної реформи, що розпочався з 1 січня 2004 року, передбачав кардинальну зміну існуючої до цих пір системи при одночасному введенні нових ощадно-накопичувальних принципів. З прийняттям Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» № 1059-ВР від 9 липня 2003 року [2], який набрав чинності з 1 січня 2004 року, змінилися умови і норми щодо загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Закон містить ряд принципово нових положень, які не були врегульовані чинним пенсійним законодавством: принципово новим є поняття страхового стажу, а не трудового, нововведенням є можливість добровільної участі громадян у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (така участь передбачена Законом лише для тих осіб, які не підлягають страхуванню в новій пенсійній системі), новим пенсійним законодавством передбачено індексацію пенсійних виплат залежно не лише від рівня інфляції, а й від темпу зростання реальної заробітної плати.

Принциповою різницею нинішньої пенсійної системи є перехід від пенсійного забезпечення до системи пенсійного страхування, яка базується на чіткому розподілі матеріального забезпечення в старості залежно від трудової участі громадян у здійсненні соціального внеску до системи пенсійного страхування.

Пенсійна реформа, яка розпочалася у 2004 році згідно з «Стратегією розвитку пенсійної системи», схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2005 р. № 525-р. [3], передбачає заміну чинної системи пенсійного забезпечення на сучасну страхову трирівневу пенсійну систему і спрямована на: 1) запровадження обов'язкового накопичувального рівня пенсійної системи та функціонування недержавної пенсійної системи; 2) істотне підвищення рівня доходів осіб пенсійного віку; 3) забезпечення максимальної залежності пенсійних виплат від персоніфікованих внесків застрахованих осіб; 4) посилення стимулів до праці та легалізацію заробітної плати; 5) заохочення заощадження на старість застрахованих осіб; 6) фінансування пенсій за рахунок внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування та обов'язкових і добровільних накопичень.

Структура пенсійної системи складається з трьох рівнів: перший та другий рівні системи пенсійного забезпечення в Україні становлять систему загально-

обов'язкового державного пенсійного страхування. Другий та третій рівні системи пенсійного забезпечення в Україні становлять систему накопичувально-го пенсійного забезпечення.

Солідарна та накопичувальна системи підвладні впливу різних ризиків: перша вразлива щодо демографічних ризиків і досить стійка до інфляційних, друга — навпаки. Реформована солідарна система враховує інтереси малозабезпечених верств населення, а накопичувальна — стимулює до пенсійних заощаджень усіх громадян, особливо з більш високими доходами.

Сьогодні пенсійна система України складається із двох підсистем: страхової і бюджетної. Вони поділяються в залежності від тих джерел, за рахунок яких виплачується пенсія. Страхова система фінансується за рахунок Пенсійного фонду України, Фонду соціального страхування від нещасних випадків; у сфері їх дії знаходяться наймані працівники і деякі інші категорії зайнятого населення та їх сім'ї, охоплені обов'язковим пенсійним страхуванням, страхуванням від нещасних випадків або профзахворювань. Бюджетна система фінансується за рахунок бюджету країни, нею охоплюються, в основному, окремі категорії державних службовців, військовослужбовці, їх сім'ї. В окремих випадках ці дві підсистеми переплітаються — до страхової пенсії проводиться бюджетна доплата.

У залежності від виду пенсійної системи можна виділити такі види пенсій:

- пенсії з державного пенсійного страхування (страхові);
- пенсії з державного пенсійного забезпечення (нестрахові).

Розмежування зазначених видів проводиться за такими критеріями: джерело фінансування (пенсія з державного пенсійного страхування виплачується за рахунок коштів Пенсійного фонду, пенсії іншого виду — за рахунок Державного бюджету); категорії осіб, які забезпечуються (пенсії з державного пенсійного забезпечення надаються окремим громадянам у зв'язку з певним строком військової або державної служби, служби у правоохоронних органах, а також постраждалим внаслідок шкідливих радіаційних впливів; умови призначення (наявність страхового стажу або певного строку служби) тощо.

Нині діюча в Україні пенсійна система передбачає різноманітні види державного пенсійного забезпечення за різними законами.

Відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. призначаються такі пенсійні виплати:

- 1) за рахунок коштів Пенсійного фонду в солідарній системі:
 - а) пенсії за віком;
 - б) пенсії по інвалідності внаслідок загального захворювання (у тому числі каліцтва, не пов'язаного з роботою, інвалідності з дитинства);
 - в) пенсії в разі втрати годувальника, якщо смерть годувальника не пов'язана з трудовим каліцтвом чи професійним захворюванням.

Особі, яка має одночасно право на різні види пенсії, призначається один із цих видів пенсії за її вибором.

Право на отримання пенсій та соціальних послуг із солідарної системи мають громадяни України, які застраховані та досягли встановленого пенсійного

віку чи визнані інвалідами в установленому законодавством порядку і мають необхідний для призначення відповідного виду пенсії страховий стаж, а в разі смерті цих осіб — члени їхніх сімей. У солідарній системі за цим Законом надаються соціальні послуги за рахунок коштів Пенсійного фонду України (допомога на поховання пенсіонера);

2) за рахунок коштів Накопичувального фонду, що обліковуються на накопичувальних пенсійних рахунках:

- а) довічна пенсія з установленим періодом;
- б) довічна обумовлена пенсія;
- в) довічна пенсія подружжя;
- г) одноразова виплата.

Особі, яка матиме право на довічну пенсію, призначатиметься один з видів пенсії за її вибором. Право на отримання довічної пенсії та одноразової виплати за рахунок коштів Накопичувального фонду матимуть застраховані особи і члени їхніх сімей та/або спадкоємці на умовах та в порядку, визначеному законодавством.

Особи, які не підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню, але добровільно сплачували страхові внески в порядку та розмірах, встановлених законодавством, до солідарної системи та/або накопичувальної системи пенсійного страхування, мають право на умовах, визначених законодавством, на отримання пенсії і соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду та/або отримання довічної пенсії чи одноразової виплати за рахунок коштів Накопичувального фонду.

Відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 р. (із змінами) призначаються пенсії:

- а) пенсії за віком на пільгових умовах;
- б) пенсії за вислугу років.

Відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві і професійного захворювання, що потягли втрату працездатності» від 23 вересня 1999 р. (із змінами) призначаються пенсії:

- а) по інвалідності, якщо інвалідність настала внаслідок трудового каліцтва чи професійного захворювання;
- б) у разі втрати годувальника, якщо смерть годувальника настала внаслідок трудового каліцтва чи професійного захворювання.

Особливими видами державних пенсій, які не входять до названих видів і призначаються обмеженому, визначеному законами колу громадян, є пенсії за особливі заслуги перед Україною, пенсії держслужбовцям, працівникам прокуратури, суддям, особам, які постраждали від Чорнобильської катастрофи, науково-педагогічним працівникам тощо.

Особам, які мають одночасно право на різні державні пенсії, призначається одна пенсія за їх вибором, за винятком пенсій інвалідам внаслідок поранення, контузії чи каліцтва, що їх вони дістали при захисті Батьківщини або при виконанні інших обов'язків військової служби, або внаслідок захворювання,

пов'язаного з перебуванням на фронті чи з виконанням інтернаціонального обов'язку.

Недержавне пенсійне забезпечення відповідно до Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 9 липня 2003 року здійснюється пенсійними фондами, страховими організаціями та банківськими установами на договірних засадах. Пенсійні фонди відповідно до цього Закону можуть здійснювати такі види пенсійних виплат:

- 1) пенсія на визначений строк;
- 2) одноразова пенсійна виплата.

Таким чином, пенсійну систему необхідно розглядати як сукупність суспільних відносин різних видів: економічних (розподільчих); соціальних (які базуються на становищі людини у суспільстві); політичних (що визначають основні напрями діяльності держави у сфері пенсійного забезпечення) та правових (пов'язаних з правовим регулюванням пенсійних відносин).

Література

1. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 1. — Ст. 10.
2. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 49–51. — Ст. 129–130.
3. Стратегія розвитку пенсійної системи // Соціальний захист. — 2006. — № 2. — С. 28.
4. Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України від 9 липня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 47–48. — Ст. 372.

УДК 351.713:340.69

Г. Л. Карпенко

ЩОДО ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ ЕКСПЕРТНОЇ РОБОТИ У МИТНІЙ СПРАВІ

Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством та їх державами-членами від 14 червня 1994 року (далі — УПС) визначила пріоритетні сфери адаптації законодавства України. Такою пріоритетною сферою була визнана, згідно з ст. 51 УПС, митна справа [1].

З набранням чинності з 1 січня 2004 року нового Митного кодексу України [2] ситуація в галузі митного права залишається складною з позицій використання норм Митного кодексу України у практичній діяльності.

Кількість та якість норм, що регулюють митну справу, не вказує на користь якості регулювання правовідносин, що виникають у цій сфері.

Незважаючи на Рекомендації Президії Вищого господарського суду від 14.07.2005 р. № 04-5/218 «Про деякі питання практики вирішення спорів пов'язаних із застосуванням законодавства України з питань митної справи» [3] судова практика залишається неоднаковою і неоднозначною.

© Г. Л. Карпенко, 2007

Так, при здійсненні класифікації товарів по УКТ ЗЕД виникають ситуації, коли суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності не згодні з рішенням митного органу.

Разом з тим ст. 313 Митного кодексу України [2] встановлено, що рішення митних органів щодо класифікації товарів для митних цілей є обов'язковими.

Для митниці рішення Центрального митного управління лабораторних досліджень та експертної роботи та його структурних підрозділів носять також обов'язковий характер, оскільки основним завданням Центрального митного управління лабораторних досліджень та експертної роботи та його структурних підрозділів є проведення лабораторних досліджень, експертиз, прийняття попередніх рішень про класифікацію товарів згідно з УКТ ЗЕД, а також ряд інших завдань, які передбачені Положенням про Центральне митне управління лабораторних досліджень та експертної роботи: наказ ДМСУ від 29.03.2004 р. № 220 [4].

Суди ж, керуючись Рекомендаціями, де зазначено, що «господарським судам потрібно враховувати, що відповідно до абзацу другого пункту 3.7 Порядку роботи відділу номенклатури та класифікації товарів регіональної митниці, відділу контролю митної вартості та номенклатури митниці при вирішенні питань класифікації товарів, що переміщуються через митний кордон України: наказ ДМСУ від 01.10.2003 р. № 646 (що втратив чинність) [5] пропозиції митної лабораторії щодо встановлення класифікації товару не є визначальними, а носять інформативний (довідковий) характер». Таким чином суди у випадку посилання рішення митниці на висновок Центрального митного управління лабораторних досліджень та експертної роботи та його структурних підрозділів виносять рішення на користь суб'єктів ЗЕД.

Водночас обов'язковими для підприємств та громадян можуть бути лише законні рішення державних органів, у тому числі митних. Це впливає зі змісту ст. 19 Конституції України [6], відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Право оскаржувати незаконні рішення органів державної влади передбачено Конституцією та законами України. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі. Тобто незаконне рішення митного органу не може бути обов'язковим для підприємства.

З іншого боку 2 червня 2006 р. Вищий адміністративний суд України прийняв постанову, відповідно до якої задоволено касаційну скаргу Київської регіональної митниці та скасовані рішення першої та апеляційної інстанцій [7].

Суть справи полягала у такому: товариство з обмеженою відповідальністю «Чистий світ-К» звернулося до суду з позовом до Київської регіональної митниці про визнання недійсним рішення в частині визначення коду товару (пилосос марки «KARCHER») за кодом УКТ ЗЕД 8509 10 10 00.

Рішенням господарського суду міста Києва, залишеним без змін ухвалою Київського апеляційного господарського суду, позов задоволено повністю.

Рішення судів мотивовані тим, що згідно з висновками судово-товарознавчої експертизи, проведеної експертом Київського науково-дослідного інституту судових експертиз, досліджуваний пілосос марки «KARCHER» відповідає коду згідно з УКТ ЗЕД 8479 89 98 90.

Не погоджуючись з такими рішеннями, митниця звернулася з касаційною скаргою, в якій вона зазначила, що вони прийняті з порушенням норм матеріального права, зокрема Митного кодексу України, Закону України «Про митний тариф України» та інших нормативно-правових актів, відповідно до яких саме митниця, як орган державної влади, який здійснює митну справу, уповноважена на прийняття рішення про визначення коду товару згідно з УКТ ЗЕД, як попереднього (повноваження Центрального митного управління лабораторних досліджень та експертної роботи та його структурних підрозділів згідно з наказом ДМСУ від 04.04.2005 р. № 238 «Про затвердження Порядку прийняття попередніх рішень щодо класифікації та кодування товарів в УКТ ЗЕД» [8]), так і визначального (наказ від 01.10.2003 р. № 646 ДМСУ «Порядку роботи відділу номенклатури та класифікації товарів регіональної митниці, відділу контролю митної вартості та номенклатури митниці при вирішенні питань класифікації товарів, що переміщуються через митний кордон України» [5]).

Висновки Вищого адміністративного суду України базувались на тому, що ч. 2 ст. 312 Митного кодексу України [2] визначено, що ведення УКТ ЗЕД здійснює спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи в порядку, встановленому КМУ. Пунктами 2,4 Порядку ведення УКТ ЗЕД встановлено, що УКТ ЗЕД є товарною номенклатурою митного тарифу, затвердженого Законом України «Про митний тариф України», що використовується для цілей тарифного та інших видів регулювання ЗЕД, а також ведення статистики, зовнішньої торгівлі, здійснення митного оформлення товарів. Державна митна служба забезпечує ведення УКТ ЗЕД.

Відповідно до ст. 313 Митного кодексу України [2], митні органи класифікують товари, тобто відносять товари до класифікаційних груп, зазначених в УКТ ЗЕД. Рішення митних органів щодо класифікації товару (навіть попередньої), згідно з наказом ДМСУ від 04.04.2005 р. № 238 «Про затвердження Порядку прийняття попередніх рішень щодо класифікації та кодування товарів в УКТ ЗЕД» [8] для митних цілей є обов'язковими для підприємств і громадян.

Вищий адміністративний суд України вважає, що задовольняючи позовні вимоги, суди дійшли помилкових висновків про можливість оскарження рішень митного органу, не врахувавши положення ст. ст. 312, 313 Митного кодексу України [2] та не спростувавши повноважень виключної прерогативи митної служби в процесі попереднього та кінцевого визначення коду товару за УКТ ЗЕД. Зазначені рішення підлягають скасуванню з прийняттям нового про відмову в задоволенні позовних вимог.

З позиції, викладеної у постанові Вищого адміністративного суду України, митниця має виключні повноваження щодо визначення коду товару, навіть при явній невідповідності прийнятого рішення дійсним обставинам справи, і ос-

каржити таке рішення митних органів неможливо. При цьому не було враховано співвідношення норм Закону України «Про судову експертизу» [9] та норм, обумовлюючих використання висновків митної експертизи як доказу та джерела доказів. Слід також враховувати, що зараз обов'язок ведення УКТ ЗЕД покладено на Центральне митне управління лабораторних досліджень та експертної роботи (наказ ДМСУ від 15.07.2005 р. № 669 «Про покладення ведення УКТ ЗЕД на Центральне митне управління лабораторних досліджень та експертної роботи» [10]). Тож, Рекомендації Президії Вищого господарського суду від 14.07.2005 р. № 04-5/218 «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства України з питань митної справи» [3] вже застаріли і не враховують змін у системі ДМСУ.

Звичайно, приймаючи рішення щодо законності чи незаконності рішень митних органів, суди повинні всебічно та об'єктивно дослідити обставини справи, в необхідних випадках із застосуванням спеціальних знань. Однак практика свідчить про те, що значна більшість висновків експертів митних лабораторій знаходить своє підтвердження при проведенні експертиз в закладах, що визначені в Законі України «Про судову експертизу» [9], навіть не враховуючи досить спірну постанову Вищого адміністративного суду України. Тому виникає питання: чому для прискорення адміністративного, цивільного та господарського провадження не розповсюдити дію цього закону й на експертні заклади митних органів?

Таким чином, основна функція Центрального митного управління лабораторних досліджень та експертної роботи та його структурних підрозділів — проведення в межах своєї компетенції, за запитом митних органів, експертизи і дослідження товарів, предметів, що потребує спеціальних знань, у судовій практиці або зводиться нанівець, або навпаки, згідно з постановою Вищого адміністративного суду, видається несумісною з принципами правової держави, одним з яких є право на судовий захист та можливість оскарження таких рішень у випадку їх неправомірності.

Вважаємо, що крапку в цьому питанні повинні поставити як Верховний Суд України, так і Верховна Рада України шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про судову експертизу».

Література

1. Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством та їх державами-членами від 14 червня 1994 року (Угоду ратифікувало Законом № 237/94-ВР від 10.11.1994 р.).
2. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 38–39.
3. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства України з питань митної справи: Рекомендації Президії Вищого господарського суду від 14.07.2005 р. № 04-5/218.
4. Положення про Центральне митне управління лабораторних досліджень та експертної роботи: Наказ ДМСУ від 29.03.2004 р. № 220.
5. Про порядок роботи відділу номенклатури та класифікації товарів регіональної митниці, відділу контролю митної вартості та номенклатури митниці при вирішенні питань класифікації товарів, що переміщуються через митний кордон України: наказ ДМСУ від 01.10.2003 р. № 646.

6. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.
7. Кочан Т. Щодо можливості оскарження рішень митних органів про визначення коду товарів згідно з УКТ ЗЕД // Митний брокер. — 2006. — № 12. — С. 80–83.
8. Про затвердження Порядку прийняття попередніх рішень щодо класифікації та кодування товарів в УКТ ЗЕД: Наказ ДМСУ від 04.04.2005 р. № 238.
9. Про судову експертизу: Закон України від 25.02.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 28.
10. Про покращення ведення УКТ ЗЕД на Центральному митному управлінні лабораторних досліджень та експертної роботи: Наказ ДМСУ від 15.07.2005 р. № 669.

УДК 349.22-057.4

О. В. Лавріненко

ЗАСТОСУВАННЯ КОНТРАКТНОЇ ФОРМИ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ

Важливим завданням юридичної науки нині стає «науковий аналіз усіх правових інститутів, серед яких особливе місце посідають загальні правові засади... договірності права» [1, 3], адже договір є своєрідним «автономним регулятором суспільних відносин» [2, 17]. До сучасних тенденцій розвитку, зокрема, трудового договору слід віднести такі: «підміна» на практиці норм трудового законодавства цивільним та ототожнення трудового договору й цивільно-правових договорів про працю; поступове структурне виокремлення норм про порядок та умови укладення, зміни та припинення трудового договору; формування на практиці пріоритету інтересів роботодавця над інтересами найманого працівника, що проявляється в «негативній» диференціації змісту трудового договору: включення до нього умов, які погіршують становище працівника порівняно з чинним законодавством про працю; поширення сфери застосування на практиці «неформалізованих» трудових договорів, які є необхідним засобом і логічним наслідком функціонування в країні сектора «тіньової» економіки, а з іншого — детерміновані економічною кризою, фінансовою нестабільністю, вадами податкового законодавства та іншими чинниками [3, 183; 4, 18–19; 5, 11; 6, 14–16; 7, 96; 8, 309–311].

Водночас окремого ґрунтовного дослідження потребує також ще одна тенденція, яка прямо суперечить законодавчо встановленому принципу (ч. 2 ст. 23 Кодексу законів про працю України (далі — КЗпП)) щодо обмеження сфери застосування строкових трудових договорів [9, 28; 10, 58–59; 11, 133; 12, 193–208], — це поширення на практиці сфери укладання строкових трудових договорів (контрактів), у тому числі у сфері службово-трудова відносин [13, 98–105; 14, 127–130; 15, 78–91; 16, 309–323] науково-педагогічних працівників, та, у зв'язку із зазначеним, нагальна необхідність удосконалення наявного механізму захисту законних прав найманого працівника в цій площині правового регулювання [14, 127–130; 17, 66–68]. Це питання буде розглянуто в цій статті в контексті формування нового трудо-правового інституту — інституту «захи-

сту прав працівників» [18, 9] (інституту «захисту прав людини» [19, 24], «захисту соціально-трудова права людини» [20, 22]). Незважаючи на відсутність єдності поглядів щодо назви вказаного правового інституту, більшість учених під час характеристики його змісту акцентують увагу на нагальній необхідності «визначитися з формами й засобами захисту цих прав» [18, 9], наголошують на тому, що «без установалення гарантій реалізації прав і інтересів та чіткого механізму їхнього поновлення неможливе існування жодного із соціально-трудова права у сфері праці» [20, 22], а «максимальна захищеність» трудова права працівників можлива «лише за умов ефективного функціонування відповідного юридичного механізму» [18, 9]. Більше того, у науці наявність «специфічних прийомів і засобів захисту трудова права» віднесена навіть до основних сучасних методів трудова права [21, 74]. Зважаючи на це, автором і поставлено завдання — дослідити особливості застосування контрактної форми трудова договору при прийнятті науково-педагогічних працівників на роботу та переведенні їх на роботу в іншу місцевість.

Підставою виникнення трудова відносин є «завжди правомірні дії, взаємопогоджені й усвідомлені дії» [22, 59; 23, 34], а трудова договір (контракт) [24, 28; 25, 112] у науці традиційно розглядається як «універсальна» [26, 166; 27, 255], «головна» [28, 30–31; 29, 59–60; 30, 79] підстава виникнення таких відносин. Статтею 17 Закону «Про міліцію» [31, 20] передбачено «контрактну основу» комплектування атестованого персоналу органів внутрішніх справ України (далі — ОВС). Контракт про службу характеризується низкою особливостей, а саме: особливий характер співвідношення обов'язкових безпосередніх та додаткових умов контракту; підвищений ступінь індивідуалізації безпосередніх умов контракту й сфера його застосування; особливості суб'єктного складу та публічний характер службово-трудова функції працівника; строковий характер; письмова форма та ряд інших [12, 206–208].

Зважаючи на характер і зміст приписів ч. 3 ст. 21 КЗпП, ст. ст. 17, 54 Закону України від 23.05.1991 р. «Про освіту» [32, 451], пп. 9, 10 Положення про обрання та прийняття на роботу науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів третього і четвертого рівнів акредитації, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 24.12.2002 р. № 744, та те, що контракт через його строковий характер призводить на практиці до погіршення* правового стану найманого працівника, є найбільш «гнучкою», окремою формою трудова договору — він має укладатися вибірково: насамперед із висококваліфікованим фахівцем, урахувавши його індивідуальні здібності й професійні навички. Тому припис ст. 17 Закону «Про міліцію», де встановлено виключно «контрактну основу» комплектування ОВС, слід скасувати, а редакцію вказаної норми доцільно було б змінити й чітко передбачити в цьому Законі застосування при прийнятті на службу, за загальним правилом, безстрокового трудова договору, а у випадках, що зазначені в ч. 2 ст. 23 КЗпП, застосовувати строковий трудова договір, а вже за необхідності — його особливу форму — контракт про службу. Такий підхід слід обов'язково законодавчо закріпити й при розробці нового закону, який конче необхідний на сьо-

годні, — Закону «Про систему та структуру органів внутрішніх справ України» та враховувати в змісті нового Трудового кодексу України.

Слід зауважити, що стосовно умови про строк у контракті в науці існують різні підходи: одні автори вважають, що контракт «не обов'язково повинен укладатись на визначений строк. Право його сторін — визначати чи не визначати в ньому конкретний строк» [12, 193–208; 35, 145–146]; інші — стверджують, що контракт завжди має ознаки строковості [36, 223], а тому є видом строкового трудового договору. Більш аргументованим уявляється підхід дослідників, які розглядають строк як факультативну умову в змісті контракту, незважаючи на те, що правозастосовна практика виходить з обов'язковості такої умови в контракті. Факультативність умови про строк у змісті контракту підтверджується аналізом редакції ч. 3 ст. 21 КЗпП, де мова йде саме про можливість (диспозитивність) установлення останнього «за погодженням» сторін трудового договору, тобто на їхній власний розсуд. До того ж і нормотворча практика ряду зарубіжних країн також не завжди дозволяє віднести строковий характер до обов'язкових ознак контракту. Наприклад, у країнах ЄС поширена система «безстрокових контрактів» [37, 31]; комплектування посад середнього, старшого і вищого начальницького складу ОВС Росії, згідно з п. 11 Положення про службу в органах внутрішніх справ РФ, може також провадитися на основі безстрокових контрактів про службу [38, 17; 39, 70], а в ст. 36 Закону Республіки Білорусь «Про міліцію» [40] ця форма договору законодавцем узагалі не згадується, хоча і йдеться про договір.

Ураховуючи розбіжності між нинішньою практикою застосування контрактної форми трудового договору та приписами чинного законодавства про працю, необхідно внести зміни до редакції ч. 3 ст. 21 КЗпП України, де чітко закріпити факультативний характер умови про строк дії контракту та, для забезпечення реалізації цих положень та припису ст. 17 Закону «Про міліцію», розробити Типову форму контракту про службу. Це впорядкує правозастосовну практику й уніфікує нормативні приписи, що містяться в загальному й спеціальному законодавстві України про працю.

Існуюча практика свідчить, що питання про зміст та порядок укладення контракту при переведенні науково-педагогічних працівників, у тому числі й атестованих, що проходять службу в ОВС, на роботу в іншу місцевість є досить актуальним, бо інколи призводить до порушення прав останніх [14, 127–130; 15, 78–91; 17, 66–68].

Статтею 30 Закону України від 17.01.2002 р. «Про вищу освіту» встановлено, що керівництво кафедрою здійснює завідувач кафедри, який обирається на цю посаду за конкурсом ученою радою ВНЗ строком на 5–7 років. Із завідувачем кафедри укладається контракт. У відповідності до ст. 21 КЗпП контракт є «особливою формою» трудового договору, у якому строк його дії, права, обов'язки й відповідальність сторін (у тому числі матеріальна), умови матеріального забезпечення й організації праці працівника, умови розірвання договору, у тому числі дострокового, можуть установлюватися угодою сторін.

За ст. 21 КЗпП, п. 1 постанови Кабінету Міністрів України (далі — КМУ)

від 19.03.1994 р. № 170 «Про впорядкування застосування контрактної форми трудового договору» і п. 3 Положення про порядок укладання контрактів при прийнятті (найманні) на роботу працівників, затвердженого постановою КМУ від 19.03.1994 р. № 170, сфера застосування контракту визначається виключно законами України, а тому прийняття на роботу працівників шляхом укладання з ними контракту може здійснюватись тільки у випадках, прямо передбачених законами як актами вищої юридичної сили.

Законом «Про вищу освіту» можливість укладення контракту передбачена тільки при прийнятті на посади: керівника вищого навчального закладу, керівника факультету та, згідно з ст. 30 Закону, завідувача кафедри. З іншими категоріями науково-педагогічних працівників контракти укладатися не можна, бо це є порушенням чинного законодавства. На жаль, на сьогодні такі випадки — непоодинокі, але при виникненні трудових спорів із цих питань правозастосовчий орган має керуватися приписами ст. 9 КЗпП, які вважаються одним з основних галузевих принципів [41, 49–67; 42, 42–46; 43, 44–48; 44, 147] та направлені на захист прав найманого працівника.

Крім цього, важливим є й питання з урегулювання відносин, пов'язаних із наданням житла при переведенні на роботу в іншу місцевість. Відповідно до ст. 60 Житлового кодексу УРСР від 30.06.1983 р. (далі — ЖК України), п. 49 Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм житлових приміщень в УРСР, затверджених постановою Ради Міністрів УРСР і Укрпрофради від 11.12.1984 р. № 470 (далі — Правила обліку) нормативно встановлено, що працівникам, які переїхали в зв'язку з переведенням їх на роботу в іншу місцевість, і членам їхніх сімей житлове приміщення надається на умовах, передбачених трудовим договором. Пільгові умови надання житлового приміщення передбачаються трудовим договором на підставі відповідно спільного рішення адміністрації підприємства, установи, організації та профспілкового комітету й рішення виконавчого комітету місцевої ради. Пунктом 14 Положення про порядок укладання контрактів при прийнятті (найманні) на роботу працівників також передбачено, що якщо умовами контракту передбачається переїзд працівника на роботу в іншу місцевість, сторони визначають у контракті умови, гарантії та компенсації такого переїзду та умови забезпечення працівника (а в разі необхідності й членів його сім'ї) житловою площею або оплату витрат за найом (піднайом) житлового приміщення чи користування готелем.

Таким чином, можна зробити такі висновки: а) працівники, які переїхали в зв'язку з переведенням їх на роботу в іншу місцевість, і членам їхніх сімей житлове приміщення надається на умовах, передбачених трудовим договором (контрактом), а умови його надання, у тому числі й пільгові, повинні бути обов'язково передбачені в трудовому договорі (контракті), що укладається з науково-педагогічним працівником; б) укладення контракту при прийнятті на інші посади в вищому навчальному закладі, крім зазначених безпосередньо у Законі «Про вищу освіту», є безпідставним за чинним законодавством. Із працівниками, які не віднесені до категорії «контрактників», слід укладати тільки

трудоий договір (при необхідності (ч. 2 ст. 23 КЗпП) — строковий), де в розділі, наприклад, «Особливі умови», «Соціально-побутове забезпечення працівника», «Додаткові пільги, що надаються працівнику», передбачати конкретні умови надання в користування квартири та порядок переходу її у власність працівника.

Окреме питання, яке дискутується на практиці, — це визначення норми житлової площі, що має надаватися науково-педагогічному працівникові. Згідно із ст. 47 «Норма жилої площі» ЖК України та п. 53 Правил обліку — норма житлової площі в Україні встановлена в розмірі 13,65 м² на одну особу. Водночас ст. 49 «Додаткова жила площа» ЖК України передбачено, що окремим категоріям громадян надається понад норму додаткова житлова площа у вигляді кімнати або в розмірі 10 кв. м. Громадянам, що хворіють на тяжкі форми деяких хронічних захворювань, а також громадянам, яким ця площа необхідна за умовами і характером виконуваної роботи, розмір додаткової житлової площі може бути збільшено. Порядок і умови надання додаткової житлової площі та перелік категорій громадян, які мають право на її одержання, установлюється законодавством. Статтею 24 «Пенсійне забезпечення та соціальний захист наукового працівника» Закону України від 13.12.1991 р. «Про наукову і науково-технічну діяльність» (дія цієї статті Закону поширюється на наукових (науково-педагогічних) працівників ВНЗ III–IV рівнів акредитації) передбачено, що науковим працівникам, які мають науковий ступінь кандидата або доктора наук, для забезпечення умов для наукової діяльності надається в установленому законодавством порядку додаткова житлова площа у вигляді кімнати (кабінету) або в розмірі до 20 м². Зазначена додаткова житлова площа оплачується в одинарному розмірі.

Отже, за чинним в Україні законодавством науково-педагогічний працівник, який має науковий ступінь кандидата або доктора наук, користується правом на отримання житла, виходячи із загальної норми житлової площі — 13,65 м² на одну особу та додаткової житлової площі у вигляді кімнати (кабінету) або в розмірі до 20 м². Ця обставина має в обов'язковому порядку зазначатися у відповідному розділі трудового договору або контракту, у залежності від категорії посади, на яку приймається, переводиться працівник.

Контрактна форма трудового договору застосовується у відомчих закладах МВС України й, з огляду на ст. 17 Закону «Про міліцію», є обґрунтованою. Але, зважаючи на те, що нормативно структура, зміст такого контракту МВС України до цього часу не розроблені, — зміст і структура тих контрактів, які вже застосовуються на практиці, не є досконалими і потребують певних уточнень. Зокрема, у Донецькому інституті внутрішніх справ МВС України при Донецькому національному університеті у свій час було розроблено «Примірну форму контракту», яка застосовується з 2001 р. при прийнятті на роботу, у тому числі й при переведеннях з інших ВНЗ, науково-педагогічних працівників — атестованих працівників ОВС. Аналіз цього документа свідчить про нагальну необхідність його змістовного й структурного доопрацювання оскільки:

1. Окремі положення «примірного контракту» фактично є неузгодженими, суперечать одне одному. Так: а) згідно з пп. 6.8 і 8.4 контракту працівник

одночасно має «обов'язок прийняти... квартиру» та «право на отримання... квартири», але ж, як відомо, право однієї сторони може кореспондувати відповідному обов'язкові іншої сторони, а не інакше. Далі — роботодавець (п. 9.3 контракту) має право вимагати виселення «у разі припинення трудових відносин... без надання іншого житла», а на працівника покладається обов'язок «у разі припинення трудових відносин... виселитися і повернути квартиру...» (п. 6.10), і водночас п. 8.5 контракту встановлено право «на отримання у власність» цієї ж квартири. Але як же її можна отримати у власність, коли працівник (буквально за редакцією пп. 6.10, 9.3 контракту) зобов'язаний виселитися і повернути квартиру інституту незалежно від підстави його звільнення, тобто навіть й тоді, коли відносини були припинені у зв'язку із закінченням «строку дії контракту» (пп. «а» п. 21)? Це нонсенс, адже одним із повноважень власника є саме «володіння», тобто фізична наявність у нього об'єкта права власності (квартири); б) п. 5 контракту передбачено, що «працівник зобов'язується виконувати роботу, передбачену контрактом», а роботодавець — «...забезпечувати умови, необхідні для виконання роботи, передбаченої законодавством». Постає запитання: яким саме «законодавством»? Адже мова в цьому пункті йде про «роботу, передбачену контрактом», тобто обумовлену сторонами під час укладення контракту; в) п. 3 примірного контракту, зокрема, передбачено, що на працівника «повністю поширюється законодавство про працю, освіту»; п. 7.5 передбачено обов'язок роботодавця «надавати щорічну відпустку, передбачену чинним законодавством», а вже п. 13 контракту працівникові встановлено відпустку тривалістю 35 діб. Але ж приписи п. 13, з огляду на тривалість щорічної відпустки та порядок її обчислення, не відповідають вимогам законодавства про працю (ст. 75 КЗпП), про освіту (ст.ст. 5, 8 Закону «Про відпустки»; ст. 55 Закону «Про освіту», ст. 54 «Про вищу освіту» і Порядку надання щорічної основної відпустки тривалістю до 56 календарних днів керівним працівникам навчальних закладів та установ освіти, навчальних (педагогічних) частин (підрозділів) інших установ і закладів, педагогічним, науково-педагогічним працівникам та науковим працівникам, затвердженого постановою КМУ від 14.04.1997 р. № 346), оскільки «зменшена» тривалість відпустки в контракті встановлена, певно, відповідно до Положення про проходження служби.

2. Деякі положення «примірного контракту» по суті дублюються, є тавтологічними за суттю, а тому не несуть інформаційного навантаження для сторін і лише штучно створюють видимість «змістовності» угоди. Так, наприклад, у пп. 20 і 32 йдеться про одне й те ж — «можливість зміни контракту лише за угодою сторін, складеною в письмовій формі»; аналогічного висновку можна легко дійти, порівнюючи й приписи пп. 4 та 6.7; пп. 5 та 7.3; пп. 6.2 та 10; пп. 21 та 22; пп. «г» п. 21 і 23 контракту.

3. Окремі положення мають описовий характер, а тому не можуть розглядатися в процесі правозастосування як певні правила поведінки сторін, а інколи, як на мене, є навіть юридично некоректними: наприклад, словосполучення «керівник роботодавця», «керівництво роботодавця» (пп. 4, 6.7), ліпше — «адмі-

ністрація інституту», «ректор (начальник) або вповноважена ним особа»; «осудження за скоєння злочину» (п. 9.3), коли треба — «засудження...»; пп. «б» і «д» п. 24 контракту, де як окремі підстави звільнення працівника передбачено відповідно — «недоліки в праці, які не можуть бути усунені в подальшому» та «інші грубі порушення працівником своїх обов'язків» — підлягають виключенню, бо їхній зміст — це «каучукові норми», зміст яких є оціночним [45, 25–30], а їхнє використання часто призводить до необґрунтованого розширення меж дисциплінарної влади роботодавця та суттєвого порушення прав працівників [46, 78–84; 47, 19–26; 48, 16–18]. Небезпідставно зазначає В. С. Венедиктов, що «це далеко не кращий показник правового регулювання юридичної відповідальності» [49, 46], а П. І. Жигалкін зауважує: «Мова закону повинна бути простою, чіткою, зрозумілою, не допускаючи двояких тлумачень, запобігати можливим дискусіям і т. ін.» [50, 7–8]; словосполучення «...припинення та розірвання контракту» (п. 24 та ін.) треба уточнити, ураховуючи, що за законодавством про працю термін «припинення» охоплює й випадки «розірвання» контракту, тобто є родовим поняттям, а тому вживання останнього є зайвим, некоректним у такому контексті; далі — назва інституту на початку одна, а в прикінцевих положеннях контракту (п. 36) уже інша; слова «...виконання педагогічного навантаження, передбаченого контрактом» (п. 7.4) краще виключити взагалі, оскільки останнє визначається індивідуальним планом викладача на підставі відповідних положень законодавства про освіту і наказів МВС України, до того ж у період роботи за контрактом обсяг такого навантаження може змінюватися і тоді виникає необхідність кожного разу вносити зміни до контракту; важко погодитися, що для атестованого персоналу ОВС контракт встановлює «заробітну плату» (п. 7.3), скоріше — це «розміри грошового забезпечення»; пп. 7.6, 34, 36 (в частині, де йдеться про «підстави для пільг по оподаткуванню та інших пільг») слід взагалі виключити; в пп. 7.9, 8.5 примірної форми контракту «термін відпрацювання» слід визначати чіткою вказівкою на період роботи працівника та момент, з якого він розпочинається; зміст п. 11 контракту, де йдеться про неповний робочий день, неповний робочий тиждень, погодинна робота тощо як «особливості режиму робочого часу», не узгоджується з доктриною трудового права й положеннями законодавства [51, 14–16; 52, 46–47; 53, 35], а відтак — його слід виключити; пп. «г» п. 24 примірної форми контракту слід також виключити, оскільки заподіяння працівником матеріальної шкоди не є «дисциплінарним проступком», а вважається «трудоим майновим правопорушенням» [54, 185; 55, 38–39], скоєння якого тягне матеріальну, а не дисциплінарну відповідальність; підлягає уточненню й редакція п. 9.2 контракту, оскільки порушення «Статуту роботодавця» (більш вдалим було б використання терміна «Статут Інституту») важко розглядати як порушення трудової дисципліни, адже цей акт безпосередньо не встановлює трудових обов'язків працівників. Скоріше, і так воно зазвичай у трудовому праві [35, 123–124], мова може йти про «невиконання чи неналежне виконання обов'язків, покладених за трудовим договором (контрактом)».

Отже, у процесі подальшого вдосконалення практики застосування контракт-

ної форми трудового договору слід усунути вищевказані недоліки, адже при всьому своєму розходженні «емпіричний і теоретичний рівні пізнання взаємозалежні, межа між ними умовна й рухлива. Емпіричне дослідження, виявляючи за допомогою спостережень і експериментів нові дані, стимулює теоретичне пізнання (яке їх узагальнює й пояснює), ставить перед ним нові, більше складні завдання. З іншого боку, теоретичне пізнання, розвиваючи й конкретизуючи на базі емпірії новий власний зміст, відкриває нові, більш широкі обрії для емпіричного пізнання, орієнтує й направляє його в пошуках нових фактів, сприяє вдосконалюванню його методів і засобів і т.ін.» [56, 207]. Наука трудового права як цілісна динамічна система знань та трудове законодавство не можуть успішно розвиватися, не збагачуючись новими емпіричними даними правозастосовної практики.

Література

1. Бервено С. М. Проблеми договірного права України: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2006.
2. Сібільов М. Базові моделі регулювання договірних відносин за новим Цивільним кодексом України // Українське комерційне право. — К., 2003. — № 4.
3. Трудове право України / За ред. П. Б. Болотіної та Г. І. Чапихової. — К.: Знання, КОО, 2000.
4. Болотіна П. Б. Трудове право України. — К.: Вікар, 2003.
5. Киселев И. Я. Зарубежное трудовое право. — М.: ИПФРА-М-НОРМА, 1998.
6. Сташків В. І. Теорія права соціального забезпечення. — К.: Знання, 2005.
7. Воловик В. Про галузеву належність правовідносин, пов'язаних з застосуванням праці мілітаризованих державних службовців // Право України. — 1999. — № 2.
8. Проскураков П. Д. Сфера дії трудового права: сучасність та перспективи (у контексті розробки нового Трудового кодексу України) // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. — 2005. — № 2.
9. Гудимов В. Н. Увольнение руководителя предприятия за невыполнение условий контракта // Государство и право. — 1995. — № 6.
10. Пикитинский В. И. Контракт в трудовом праве // Советское государство и право. — 1991. — № 8.
11. Сыроватская Л. А. Трудовое право. — М.: Высш. шк., 1997.
12. Лавріненко О. В. Удосконалення законодавства про контрактну форму комплектування органів внутрішніх справ як тенденція розвитку інституту трудового договору // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. — 2003. — № 1.
13. Лавріненко О. В. Службово-трудова відносина працівників органів внутрішніх справ і сфера дії законодавства про працю // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. — 2000. — № 1.
14. Лавріненко О. В. Підвищення ефективності правового регулювання службово-трудова відносин працівників ОВС як напрям вирішення проблеми захисту трудових прав людини й громадянина в Україні // Форми соціально-правового захисту працівників у службово-трудова відносинах: Матеріали наук.-практ. конф., м. Суми, 2–4 черв. 2005 р. / За ред. В. С. Венедиктова. — Х., 2005.
15. Лавріненко О. В. Службово-трудова спори працівників ОВС України: Науково-практичні рекомендації. — Дніпропетровськ: ДЮІ МВС, 2005.
16. Проскураков П. Д. Припинення службово-трудова відносин працівників ОВС: класифікація підстав, їх зміст та напрями удосконалення законодавства // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. — 2005. — № 3.
17. Лавріненко О. В., Бопдаренко О. В., Васильєв В. Ю. Захист трудових прав атестованих працівників при прийнятті та проходженні служби в органах внутрішніх справ України: окремі аспекти питання // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. пр. / Голов. ред. С. В. Ківалов; Відп. за вип. Л. І. Кормич. — О., 2006. — Вип. 29.
18. Веспедиктов В. С. Наука трудового права на шляху соціальних перетворень та захисту прав людини // Форми соціально-правового захисту працівників у службово-трудова відносинах: Матеріали наук.-практ. конф., м. Суми, 2–4 черв. 2005 р. — Х., 2005.

19. Лазор Л. И. Влияние современных условий на рассмотрение отдельных проблем кодификации нового Трудового кодекса // Кодифікація трудового законодавства України: стан та перспективи: Матеріали наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 25–26 черв. 2004 р. / За заг. ред. В. С. Веспедиктова. — Х., 2004.
20. Жерпаков В. В. Теоретичні засади формування інституту захисту прав людини у сфері праці // Форми соціально-правового захисту працівників у службово-трудових відносинах: Матеріали наук.-практ. конф., м. Суми, 2–4 черв. 2005 р. / За ред. В. С. Веспедиктова. — Х., 2005.
21. Щербина В. І. Значення нових принципів трудового права для захисту прав і законних інтересів працівників та роботодавців // Форми соціально-правового захисту працівників у службово-трудових відносинах: Матеріали наук.-практ. конф., м. Суми, 2–4 черв. 2005 р. / За ред. В. С. Веспедиктова. — Х., 2005.
22. Срьоменко В. В. Підстави виникнення трудових правовідносин: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Нац. юрид. акад. України. — Х., 1998.
23. Лившиц Р. З. Трудовое законодательство: настоящее и будущее. — М.: Наука, 1989.
24. Глозман В. А. Трудовой договор в условиях научно-технического прогресса. — Мп.: Изд-во БГУ, 1978.
25. Кривой В. И. Проект Трудового кодекса Республики Беларусь // Государство и право. — 1996. — № 6.
26. Прокопечко В. І. Трудове право України. — Х.: Кодексум, 1998.
27. Александров П. Г. Трудовое правоотношение. — М.: Юридат, 1948.
28. Пилипенко П. Д. Підстави виникнення індивідуальних трудових правовідносин. — К.: Т-во «Знання», КОО, 2003.
29. Солодовник Л. Юридичні факти — підстави виникнення трудових правовідносин // Право України. — 2000. — № 1.
30. Веспедиктов В. С. Трудовое право Украины. — Х.: Кодексум, 2006.
31. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 4. — Ст. 20.
32. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 34. — Ст. 451.
33. Бугров Л. Ю. Принципы «неправа» в области действия советского трудового законодательства // Советское государство и право. — 1991. — № 12.
34. Манохин В. М. Концепция Закона о государственной службе // Советское государство и право. — 1991. — № 12.
35. Науково-практичний коментар до законодавства України про працю / В. С. Стичківський, І. В. Зуб, В. Г. Роташ. — К.: А.С.К., 2000.
36. Прокопечко В. І. Трудове право. — Х.: Кодексум, 1996.
37. Право України. — 1994. — № 5–6.
38. Кудрявцев А. В., Сергун П. П. Служба в органах внутренних дел. — М.: Акад. МВД России, 1996.
39. Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации: Утв. постановлением Верховного Совета РФ от 23.12.1992 р. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. — 1993. — № 2. — Ст. 70.
40. Управление в органах внутренних дел / Г. П. Васильев, В. М. Сантарович, А. С. Степенко. — Мп.: Молодеж. науч. о-во, 2002.
41. Пилипенко П. Д. Проблеми теорії трудового права: Монографія. — Л.: Вид. центр Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка, 1999.
42. Трудове право України / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та ін.; За ред. П. Д. Пилипенка. — К.: Ін Юре, 2003.
43. Лавріненко О. В. Трудове право України: Курс лекцій: У 2 ч. — Горлівка: МАУП, 2005. — Ч. 1.
44. Лавріненко О. В. Збірник навчально-методичних матеріалів із трудового права та права соціального забезпечення. — Донецьк: ДЮІ МВС, 2005.
45. Лавріненко О. В. Оціночні поняття у системі спеціального законодавства України про працю: їх зміст, значення й проблеми тлумачення у судовій практиці // Економіка, фінанси, право. — 2005. — № 9.
46. Лавріненко О. В., Проскураков П. Д. Реалізація працівниками органів внутрішніх справ права на отримання грошової допомоги при звільненні зі служби: теоретико-правовий аналіз судової практики // Юридична Україна. — 2005. — № 12.

47. Лавріненко О. В. Звільнення працівників ОВС України за власним бажанням: закон, теорія, практика // Економіка, фінанси, право. — 2006. — № 4.
48. Лавріненко О. В. Дисциплинарная и морально-юридическая ответственность // Бизнес-Ипформ. — 1997. — № 19.
49. Вепедиктов В. С. Теоретические проблемы юридической ответственности в трудовом праве. — Х.: Кодекс, 1996.
50. Жигалкін П. І. Актуальні проблеми кодифікації законодавства про працю // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. — Х., 2001. — Вип. 51.
51. Лавріненко О. В. Труд работников милиции // Бизнес-Ипформ. — 1995. — № 41–42.
52. Лавріненко О. В., Пеізмайлов Д. А. Правове регулювання робочого часу працівників ОВС України: напрямки удосконалення // Розвиток наукових досліджень '2005: Матеріали міжпар. наук.-практ. конф., м. Полтава, 7–9 листоп. 2005 р. — Полтава, 2005. — Т. 3.
53. Лавріненко О. В. Поняття та ознаки сумісництва за трудовим правом: теоретичні аспекти питання // Економіка, фінанси, право. — 2005. — № 5.
54. Щербина В. С. Теоретичні проблеми охоронної функції трудового права в умовах ринкових відносин: Монографія. — Д.: Акад. мит. служби, 2004.
55. Лавріненко О. В. Рецензія на монографію доцента В. І. Щербини «Теоретичні проблеми охоронної функції трудового права в умовах ринкових відносин» // Економіка, фінанси, право. — 2005. — № 7.
56. Кохаповский В. П. Основы философии науки. — Ростов н/Д: Феникс, 2005.

УДК 349.2:342.734(477)

І. В. Лагутіна

ЗАХИСТ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ УПОВНОВАЖЕНИМ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Серед механізмів захисту прав і законних інтересів громадян особливе місце займає інститут омбудсмена. Його зародження відбулося на Скандинавському півострові. І сьогодні цей державний інститут набув високого авторитету [1]. Про динаміку його розвитку свідчить той факт, що у 1950-х рр. інститут омбудсмена існував тільки у двох державах — Швеції і Фінляндії, то у теперішній час він діє в багатьох державах світу.

Вперше цей інститут виник у Швеції. Шведський риксдаг (парламент) у 1809 р. прийняв Документ про правління (конституційний акт), за яким, щоб якось урівноважити широкі повноваження короля з повноваженнями парламенту, останньому надали право обирати спеціального парламентського комісара для здійснення нагляду за додержанням законодавчих актів парламенту судами та іншими органами влади [2].

Цю посадову особу називають по-різному: парламентський омбудсмен (Швеція, Фінляндія, Норвегія, Данія), парламентський комісар (Великобританія), медіатор (Франція), проведор (Португалія), національний омбудсмен (Голландія), національний правозахисник (Македонія), народний правозахисник (Австрія), народний захисник (Іспанія), захисник громадян (Греція), адвокат народу (Румунія), речник громадянських прав (Польща), уповноважений з прав людини (Україна, Росія).

Цей правозахисний інститут використовується не тільки на національному рівні, але і на регіональному та міжнародному рівнях. У 1976 р. був створений Міжнародний інститут омбудсмена, який об'єднує національні інститути більш ніж 59 країн, сприяє розвитку концепції омбудсмена за допомогою освітніх програм, публікацій, обміну інформації, організації регіональних та міжнародних конференцій.

У 1993 р. Маахстріхтським договором була введена у систему органів Європейського Союзу посада омбудсмена. Першим правозахисником ЄС був обраний Д. Содерер. Також Рада Європи заснувала посаду Комісара з прав людини РЄ. Ним став відомий юрист А. Хіль-Роблес.

Різні погляди на проблему, пов'язану з правовим статусом омбудсмена, викладали у своїх роботах такі українські, російські та зарубіжні вчені, як Ф. Бернард, В. В. Бойцова, К. О. Закоморна, Н. І. Карпачова, В. В. Комарова, Є. А. Лукашева, О. В. Марцеляк, Т. А. Нестерова, Ю. М. Оборотов, Ю. М. Тодика, Н. Ю. Хаманьова, А. Хіль-Роблес.

Найбільше розроблена ця проблема представниками науки конституційного права. Стосовно до предмета права соціального забезпечення роль Уповноваженого з прав людини висвітлювалась В. С. Тарасенко, яка запропонувала для забезпечення ефективного контролю за дотриманням прав дітей, в тому числі дітей-інвалідів, та забезпечення їх соціального захисту прийняти Закон України «Про Уповноваженого з прав дитини», яким запровадити функціонування загальнодержавного і регіональних уповноважених з прав дитини.

Відповідно до ст. 101 Конституції України парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, а ч. 3 ст. 55 Конституції проголошує право кожного звертатися до Уповноваженого за захистом своїх прав. Його правовий статус, крім Конституції України, регламентується Законом України від 23.12.1997 р. «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», а також Законом України «Про державну службу».

Сферою застосування Закону є відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземним громадянином чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами (ст. 2 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»). Втім в окремих країнах контролю омбудсмена підлягає більш широке коло осіб. До того ж і практика діяльності Уповноваженого Верховної Ради України це підтверджує. Так, у першій щорічній доповіді Уповноваженого з прав людини дається посилання на порушення прав працівників медичних установ Чернігівської області, головного бухгалтера колективного сільськогосподарського підприємства «Прогрес» Київської області, викладача Петровського державного аграрного технікуму Одеської області, працівників вугільних підприємств Луганської області та ін. [3]. Це відповідає п. 4 ст. 13 Закону, який регламентує право Уповноваженого безперешкодно відвідувати органи державної влади,

органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях.

Законодавством встановлюється лише два обмеження, які стосуються порядку звернення до Уповноваженого, а саме:

1) звернення подаються Уповноваженому протягом року після виявлення порушення прав і свобод людини і громадянина, а за наявності виняткових обставин цей строк може бути подовжений, але не більше ніж до двох років (ч. 2 ст. 17 Закону);

2) Уповноважений не розглядає тих звернень, які розглядаються судами, зупиняє вже розпочатий розгляд, якщо заінтересована особа подала позов, заяву або скаргу до суду (ч. 4 ст. 17 Закону).

До речі, конституційним правом на звернення скористувалися понад 620 тис. осіб і кількість цих звернень зростає з року в рік. До Уповноваженого з прав людини переважно звертаються вже з останньою надією — після того, як фактично заяви громадян розглядалися органами влади, були оскаржені, але порушення прав людини так і не були усунуті [4].

У ст. 4 Закону говориться, що діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміняє їх і не спричиняє перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод. Уявляється, що визначення першочергових завдань Уповноваженого з прав людини у сфері праці повинно бути підпорядковано завданню гармонічної взаємодії з іншими структурами для отримання позитивного результату у підтримці законності в трудових правовідносинах, а також для використання його ресурсів при подальшій прогалині функціонування інших механізмів захисту трудових прав працівників.

Для виконання своїх функцій Уповноважений наділяється Законом широким комплексом прав (ст. 13). Здійснивши провадження, Уповноважений має право направляти у відповідні органи акти реагування у випадку виявлення порушень трудових прав і свобод працівників для вжиття цими органами необхідних заходів. Актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання Уповноваженого до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб. До недавнього часу відповідно до Закону України «Про Вищу раду юстиції» Уповноважений мав право звертатися з особливим поданням до Вищої ради юстиції про звільнення судді з посади або про відкриття дисциплінарного провадження щодо суддів Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів. Однак 21.05.2002 р. Конституційний Суд України визнав такими, що не відповідають Конституції України, положення пунктів 1, 2 ч. 1 ст. 30 та положення ст. 38 Закону України «Про Вищу раду юстиції» і позбавив омбудсмена такого права.

Слід зазначити, що ці акти реагування безпосередньо не поновлюють пору-

шені трудові права, вони не носять імперативного (обов'язкового) характеру. Виходить, що Уповноважений з прав людини не володіє повноваженнями на усунення виявлених ним порушень. Це дозволяє деяким авторам розцінювати його як безправну фігуру, малокорисну у справі захисту прав громадян [5]. Однак з цим не можна погодитись. В усіх державах рекомендації омбудсмена високо оцінюються, тому що вони є результатом соціального аналізу функціонування системи державного управління [6]. В більшості країн сила рішень омбудсмена ґрунтується на його авторитеті, переконливості його доказів.

Поряд із актами реагування Уповноважений з прав людини використовує й інші форми впливу, до їх числа належать: оприлюднення заяв, звернень Уповноваженого, направлення відкритих листів до вищих посадових осіб держави. Як важелі впливу на відповідні органи, їх посадових чи службових осіб виступає співпраця омбудсмена у своїй діяльності з засобами масової інформації. Як зазначає співпрацівник Директорату прав людини Ради Європи Д. Брибосія, «хороший уповноважений з прав людини повинен користуватися реальною владою: владою давати приписи, рекомендації, владою “піднімати шум”, якщо це необхідно, тобто звертатися до преси» [7].

Крім функції безпосереднього розгляду звернень про порушення прав людини, Уповноважений має право і сам звертатися до суду із заявами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб та брати участь у цих справах відповідно до ст. 45 ЦПК. Порівняно, наприклад, з компетенцією прокурора, компетенція Уповноваженого є більш широкою. Так, Уповноваженому надано право захищати права, свободи та інтереси осіб у всіх випадках, коли він вважає це необхідним, прокурор же звертається до суду із захистом інших осіб, тільки якщо вони неспроможні через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження (ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру»).

Уповноваженим проводяться моніторинги за додержанням та захистом прав і свобод людини і громадянина. За їх результатами готуються та подаються Верховній Раді України щорічні доповіді про стан додержання та захист прав і свобод людини і громадянина в Україні, а у разі необхідності й спеціальні доповіді (ст. 18 Закону). Н. І. Карпачова, проаналізувавши найбільш проблемні питання у сфері прав людини, відзначає, що 50% всіх звернень стосується порушень громадянських прав; 40% — порушень соціальних та економічних прав (права на працю, отримання винагороди за неї та ін.) [8]. Результати моніторингів засвідчують також загострення останнім часом проблеми судового захисту прав людини, залишається надзвичайно низьким рівень виконання судових рішень (перш за все, це стосується невиконання рішень про виплату заборгованості по заробітній платі).

Роль суду у сфері трудових правовідносин є значною. Суди, які виконують важливі функції, застосовуючи норми трудового права, при здійсненні захисту трудових прав працівників, задоволенні законних інтересів учасників трудових правовідносин, повинні сприяти їх примиренню на основі компромісу, за-

побіганню трудових конфліктів і виступати, таким чином, як фактор, що підтримує соціальну стабільність.

Одним із напрямків діяльності Уповноваженого з прав людини є сприяння імплементації у національне законодавство ратифікованих Україною міжнародних актів. Н. І. Карпачова констатує, що додержання прав людини в Україні все ще залишається далеким від міжнародних стандартів. Також низка міжнародних актів ще не ратифікована, зокрема конвенції Міжнародної організації праці.

Уповноважений з прав людини переконана, що для реалізації всього комплексу прав і свобод людини в Україні необхідно розробити Національну програму виконання державою своїх міжнародно-правових зобов'язань, а також привести її законодавство у відповідність із міжнародними стандартами у сфері прав людини [9].

Отже, у сучасних умовах даний інститут, який характеризується такими демократичними рисами, як незалежність від державних органів, відкритість, відсутність формалізованих процедур розгляду звернень, безплатне надання громадянам допомоги, функціонує у багатьох державах, швидко розвивається і набуває міцних позицій у системі гарантій правового захисту.

Література

1. Бойцова В. В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. — М., 1996.
2. Шемшученко Ю., Мурашин Г. Институт омбудсмена в советском буржуазном праве // Советское государство и право. — 1971. — № 1. — С. 139.
3. Карпачова Н. І. Стап дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. — К., 2002. — С. 347, 354.
4. Виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Н. Карпачової на представленні в парламенті щорічної доповіді про стан додержання та захисту прав і свобод людини в Україні (6 липня 2005 року) // Голос України. — 2005. — № 133. — С. 6.
5. Додопов В. Н., Крутский В. Е. Прокуратура в России и за рубежом: сравнительное исследование. — М., 2001. — С. 9.
6. Башимов М. Институт омбудсмена в странах СНГ и Балтии // Государство и право. — 2004. — № 5. — С. 69.
7. Брибосиа Д. Совет Европы и функции омбудсмена // Региональный уполномоченный по правам человека: опыт, перспективы: Материалы междунар. конф., 27–29 окт. 1998 г. — Екатеринбург, 1998. — С. 18–19.
8. Виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Н. Карпачової на представленні в Верховній Раді України щорічної доповіді про стан додержання та захисту прав і свобод людини в Україні (18 квітня 2003 року, м. Київ) // Голос України. — 2003. — № 106. — С. 10.
9. Карпачова Н. І. Верховенство право // Профспілки України. — 2005. — № 4. — С. 33.

ПРОБЛЕМИ ПІЛЬГОВОГО ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Праця — це цілеспрямована діяльність, яка була і залишається важливим фактором формування і розвитку людини. Умови праці впливають на розмір заробітної плати, на тривалість робочого часу, відпустки тощо. Наприклад, праця шахтарів, водіїв, машиністів і осіб інших професій пов'язана, як правило, з важкими умовами праці, переважна більшість яких є шкідливими для здоров'я. Відповідно оплата їх праці є вищою, а тривалість робочого дня меншою. Ці особи отримують й інші пільги — додаткові відпустки, безкоштовне харчування тощо.

Чинним законодавством України для зазначеної категорії осіб передбачено ряд пільг. Так, законодавство для даної категорії працівників встановлює призначення пенсій за віком на пільгових умовах. Особливість цього виду пенсій полягає у зменшенні пенсійного віку, тобто чим більший ступінь важкості шкідливості умов праці, тим нижчий вік виходу на пенсію, менші вимоги до стажу, необхідного для призначення пенсії, вищі розміри пенсій (оскільки є вищою заробітна плата, з якої сплачено внески до Пенсійного фонду).

З 1 січня 2004 р. набрав чинності Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [1]. Цей Закон визначає принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, призначення, перерахунку і виплати пенсій, надання соціальних послуг з коштів Пенсійного фонду, що формуються за рахунок страхових внесків роботодавців, бюджетних та інших джерел, передбачених цим Законом.

Відповідно до норм цього Закону за рахунок коштів Пенсійного фонду в солідарній системі призначаються такі пенсійні виплати:

- 1) пенсія за віком;
- 2) пенсія по інвалідності внаслідок загального захворювання (у тому числі каліцтва, не пов'язаного з роботою, інвалідності з дитинства);
- 3) пенсія у зв'язку з втратою годувальника.

Особи мають право на призначення пенсії за віком після досягнення чоловіками 60 років, жінками — 55 років та наявності страхового стажу не менше п'яти років.

Періоди трудової діяльності та інші періоди, що зараховувалися до стажу роботи для призначення пенсії до набрання чинності цим Законом (до 01.01.2004 р.), зараховуються до страхового стажу в порядку і на умовах, передбачених законодавством, що діяло раніше, тобто Законом України «Про пенсійне забезпечення» [2]. При цьому за кожний повний рік стажу роботи, до набрання чинності цим Законом, на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці за списком № 1 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затвердженим Кабінетом Міністрів Украї-

ни [3], зайнятість на яких давала право на пенсію на пільгових умовах, до страхового стажу додатково зараховується по одному року.

Пенсійне забезпечення застрахованих осіб, які працювали або працюють на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці за списком № 1 та на інших роботах із шкідливими і важкими умовами праці за списком № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджених Кабінетом Міністрів України [3], та за результатами атестації робочих місць, на посадах, що дають право на призначення пенсії за віком на пільгових умовах, які відповідно до законодавства, що діяло раніше, мали право на пенсію на пільгових умовах, здійснюється згідно з окремим законодавчим актом через професійні та корпоративні фонди.

До запровадження пенсійного забезпечення через професійні та корпоративні фонди вказаним особам пенсії призначаються за нормами Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» в разі досягнення пенсійного віку та наявності трудового стажу, передбаченого Законом України «Про пенсійне забезпечення». Так, Законом України «Про пенсійне забезпечення» передбачений перелік працівників, які мають право на пенсію за віком на пільгових умовах незалежно від місця останньої роботи працівника. Зокрема, встановлено, що на пільгових умовах мають право на пенсію за віком, незалежно від місця останньої роботи: працівники, зайняті повний робочий день на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, — за списком № 1 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджуваним Кабінетом Міністрів України, і за результатами атестації робочих місць: чоловіки — після досягнення 50 років і при стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначених роботах; жінки — після досягнення 45 років і при стажі роботи не менше 15 років, з них не менше 7 років 6 місяців на зазначених роботах.

Працівникам, які мають не менше половини стажу роботи з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, пенсії на пільгових умовах призначаються із зменшенням віку, передбаченого ст. 12 цього Закону, на один рік за кожний повний рік такої роботи чоловікам і на 1 рік 4 місяці — жінкам.

Працівники, зайняті повний робочий день на інших роботах зі шкідливими і важкими умовами праці, — за списком № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджуваним Кабінетом Міністрів України, і за результатами атестації робочих місць: чоловіки — після досягнення 55 років і при стажі роботи не менше 25 років, з них не менше 12 років 6 місяців на зазначених роботах; жінки — після досягнення 50 років і при стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначених роботах.

Працівникам, які мають не менше половини стажу роботи зі шкідливими і важкими умовами праці, пенсії на пільгових умовах призначаються із зменшенням віку, передбаченого ст. 12 цього Закону, на 1 рік за кожні 2 роки 6 місяців такої роботи чоловікам і за кожні 2 роки такої роботи — жінкам.

Працівникам інших виробництв, професій та посад дострокові пенсії залежно від умов праці (але не раніш як після досягнення 55 років чоловіками

і 50 років жінками) можуть встановлюватися за результатами атестації робочих місць за рахунок коштів підприємств та організацій, призначених на оплату праці, які перераховуються до Пенсійного фонду України на виплату пенсій до досягнення працівником пенсійного віку, передбаченого нормами цього Закону. Тобто однією з необхідних умов призначення пенсій за віком на пільгових умовах для цих осіб є результат проведення атестації робочих місць за умовами праці.

Постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 1992 р. № 442 затверджено Порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці. Основна мета атестації полягає в регулюванні відносин між власником або уповноваженим органом і працівниками з метою реалізації прав на здорові й безпечні умови праці, пільгове пенсійне забезпечення, пільги та компенсації за роботу в несприятливих умовах.

Крім того, слід також зазначити, що постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2003 р. № 36, затверджені списки виробництв, робіт, професій, посад і показників, зайнятість в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах. При цьому необхідно відзначити, що у такому випадку, тобто до запровадження пенсійного забезпечення через професійні та корпоративні фонди вказаним вище особам, яким пенсії призначаються за нормами Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», в разі досягнення пенсійного віку та наявності трудового стажу, передбаченого Законом України «Про пенсійне забезпечення», розміри пенсій визначаються відповідно до норм Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Прагнення звільнити реформовану солідарну систему від невластивих їй виплат, зокрема пільгових пенсійних виплат окремим категоріям працівників, передбачених законодавством, чинним до 1 січня 2004 р., є однією з принципових особливостей пенсійної реформи в Україні. Тому передбачено, що з часом подібні виплати будуть переведені до професійних та корпоративних пенсійних фондів, створення яких передбачено Законом України «Про недержавне пенсійне забезпечення» [4].

На сьогодні відповідно до п. 2 Прикінцевих положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» Міністерством праці та соціальної політики України за участю Пенсійного фонду України та інших міністерств розроблено проект Закону України «Про обов'язкове пенсійне забезпечення окремих категорій осіб через професійні та корпоративні пенсійні фонди» з метою формування професійних галузевих, приватних пенсійних систем за рахунок обов'язкових страхових внесків роботодавців-вкладників. Запровадження зазначених систем передбачається з 1 січня 2007 р., однак цей термін не є остаточним.

Подібні підходи вбачаються невід'ємною складовою загальної стратегії реформування пенсійної системи України, оскільки, незважаючи на певні позитивні зрушення, ситуація у сфері досягнення актуарного балансу солідарної пенсійної системи істотно ускладнюється введенням у минулому пенсійних

пільг для згаданих категорій населення. Чинна в Україні пенсійна система допускає перерозподіл частини коштів ПФУ на користь пенсіонерів з-поміж пільгових категорій працівників, водночас не забезпечуючи соціальної справедливості в частині захисту прав громадян пенсійного віку, що суперечить основним принципам соціально орієнтованої ринкової економіки.

В економіці з розвинутими ринковими відносинами, в основу яких покладено принцип індивідуальної відповідальності роботодавців за втрату працездатності найманими працівниками, застосування подібної системи пенсійного забезпечення, економічна природа якої адекватна соціалістичній моделі розподільчих відносин, просто неможливе. Ніхто не вправі встановлювати будь-які привілеї одним категоріям застрахованих осіб і пенсіонерів за рахунок інших. Крім цього, наявність подібної соціальної несправедливості призводить до природного прагнення більшості працівників, які не належать до пільгових категорій, уникати сплати пенсійних внесків у повному обсязі, оскільки вони цілком обгрунтовано вважають, що з ними обійшлися несправедливо.

Отже, солідарна пенсійна система України, у межах якої здійснюються пільгові пенсійні виплати згаданим категоріям осіб, потребує реформування не тільки з погляду надмірного фінансового навантаження, а й з точки зору очевидної несправедливості перерозподілу фінансових ресурсів. Дослідження довгострокового фінансового становища пенсійної системи України в цілому однозначно вказують на необхідність стимулювання роботодавців до взяття на себе відповідальності за пенсійне забезпечення своїх працівників через недержавні пенсійні фонди. Дослідження загальної ситуації, проведене фахівцями компанії ПАДКО, свідчить про існуючу на сьогодні заінтересованість чималої кількості великих і малих українських підприємств у можливостях участі в професійних пенсійних системах, як і в заснуванні недержавних пенсійних фондів загалом [5, 27].

У загальному випадку недержавне професійне пенсійне забезпечення здійснюється за принципом солідарної відповідальності працівника й роботодавця під час формування пенсійних накопичень і розмірів майбутньої пенсії (на відміну від державного пенсійного забезпечення, яке здійснюється за принципом солідарності поколінь). В основу професійної пенсійної системи (ППС) покладено принцип цільового фінансування майбутніх пенсій за рахунок обов'язкових і добровільних відрахувань коштів підприємства та його працівників у професійний або корпоративний недержавний пенсійний фонд (НПФ). Майбутні пенсії є нічим іншим, як відкладеною формою заробітної плати працівників, що розміщується у вигідні об'єкти інвестування для захисту та збільшення пенсійних накопичень.

Однією з особливостей запровадження ППС в Україні є їх створення за принципом обов'язковості як додаткової складової пенсійного забезпечення через НПФ. Крім цього, перспективним законодавством України передбачено сплату обов'язкових професійних пенсійних внесків на користь застрахованих осіб — учасників ППС — лише роботодавцями-вкладниками безпосередньо. На даний час таке рішення вбачається позитивною особливістю реформування. Однак не

виключено, що незабаром виникне потреба повернутися до цього питання для перерозподілу величини ставки внеску між роботодавцем і працівником, оскільки дотримання порядку, який передбачено перспективним законодавством, може знизити конкурентоспроможність відповідних підприємств-вкладників.

У більшості розвинутих країн світу ППС давно стали невід'ємною складовою частиною системи соціального забезпечення працівників і менеджменту підприємств поряд із системою оплати.

Серед заходів, які сприяли б підвищенню фінансової стабільності пенсійної системи, на думку Б. Надточія [6, 15], можна назвати припинення фінансування пільгових пенсій за рахунок страхових внесків. При цьому не йдеться про скасування пільгових пенсій узагалі, а лише про джерело фінансування так званих пільговиків. Нині працівники загальних професій, як і ті, хто має право на отримання пільгової пенсії, зобов'язані сплачувати пенсійні внески за однаковою ставкою. Проте пільговиків отримують вищі пенсії за досягнення молодшого пенсійного віку, ніж працівники, які мають право на отримання звичайних пенсій за віком. Отже, складається нерівноправне становище, оскільки однаковий розмір внесків має надавати право на отримання однакової пенсії. Тому вартість фінансування пільгових пенсій має покриватися не за рахунок пенсійних внесків, а коштом роботодавця завдяки переведенню пільговиків до системи недержавного пенсійного забезпечення до терміну досягнення відповідного пенсійного віку.

Література

1. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 33. — Ст. 1770.
2. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — №3. — Ст. 10.
3. Про затвердження списків № 1 і № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників, що дають право на пенсію за віком на пільгових умовах: Постанова КМ України № 36 від 16 січня 2003 р.
4. Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України від 9 липня 2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 33. — Ст. 1769.
5. Коцюба О., Резнікова Ю., Резніков С. Дослідження процесу реформування пенсійної системи України в частині запровадження професійних пенсійних систем // Україна: аспекти праці. — № 5. — 2005. — С. 25–33.
6. Надточій Б. Три удари по пенсійній реформі — що робити далі? // Україна: аспекти праці. — № 6. — 2005. — С. 7–15.

ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ПРАЦІВНИКІВ

Поняття персональних даних працівників пов'язані з поняттям «персональні дані», яке, в свою чергу, є видовим стосовно поняття «інформація».

Основні положення щодо поняття «інформація» викладені в наукових працях М. Вачевського [1], Н. Джинчарадзе [2], В. Іванова [3], Т. Костецької [4], А. Урсула [5], Б. Якушина [6] та ін.

Зміст поняття «інформація» (від лат. — повідомлення; дані, які є об'єктом збереження, обробки та передачі) науковцями тлумачиться неоднозначно.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про інформацію» та ст. 200 Цивільного кодексу України [7], інформацією є документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що мали або мають місце у суспільстві, державі та навколишньому середовищі.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про захист інформації в автоматизованих системах» від 5 липня 1994 року (діє в новій редакції Закону України від 31 травня 2005 року з новою назвою «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах») [8] інформація в АС визначається як сукупність усіх даних і програм, які використовуються в АС незалежно від збору та її фізичного та логічного представлення.

Отже, поняття «інформація» є родовим щодо поняття «персональні дані». Окремі види інформації наділені специфічними ознаками, що впливає на їх правовий режим. Так, суттєвими особливостями наділена інформація про особу (персональні дані).

Визначення персональних даних закріплено у нормах міжнародного права. Відповідно до ст. 2 Конвенції Ради Європи № 108 про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру 1981 р. «дані особистого характеру» означають будь-яку інформацію, що стосується конкретно визначеної особи або особи, яка може бути конкретно визначеною [9]. Це визначення дозволяє створити «парасольку» захисту практично для будь-яких персональних даних і однозначно встановити режим захисту, що надасть можливість усунути деякі суперечності у національному законодавстві. Особливої актуальності вирішення цієї проблеми набуває в умовах масштабної автоматизованої обробки персональних даних з різною метою: фінансовою (банки, страхові товариства, фонди); правоохоронною, соціальною (охорона здоров'я, державна соціальна допомога, пенсійне забезпечення) тощо. Реальною є загроза заподіяння збитків особі внаслідок несанкціонованого використання або несанкціонованої модифікації персональних даних [10].

Згідно зі ст. 2 Директиви 95/46/ЄС Європейського парламенту і Ради від 24 жовтня 1995 року «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» [11], «персональні дані» означа-

ють будь-яку інформацію, що стосується встановленої фізичної особи, чи яку можна встановити (суб'єкт даних). Особа є така, яка може бути встановленою прямо чи непрямо, зокрема, за допомогою ідентифікаційного коду або одного чи більше факторів, притаманних фізичним, фізіологічним, розумовим, економічним, культурним чи соціальним аспектам її особистості.

Персональні дані розглядаються як інформація (зафіксована на матеріальному носії) про конкретну особу, що ототожнена або може бути ототожненою з нею. До персональних даних належать біографічні дані, особисті характеристики, відомості про сімейний, соціальний, службовий, фінансовий стан, освіту, професію, стан здоров'я тощо.

Слід зауважити, що в інформаційному законодавстві України визначення поняття інформації про особу (персональні дані) недостатньо мірою узгоджується з положеннями європейських стандартів з даного питання.

Одним із основних чинних нормативно-правових актів, що певною мірою регулюють відносини у сфері захисту персональних даних, є Закон України «Про інформацію». Загальні положення щодо інформації про особу містяться у ст. 23 Закону. Згідно із ч. 1 зазначеної статті, інформація про особу — це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про особу. Частина 2 даної статті закріплює перелік основних даних про особу (персональні дані), до яких віднесено національність, освіту, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, а також адресу, дату і місце народження. Таким чином, йдеться лише про відомості, що дозволяють ідентифікувати фізичну особу як особистість. Тому вважаємо, що даний перелік є далеко не повним, а стосовно персональних даних працівника він повинен бути доповнений суттєво.

Законодавство багатьох країн забороняє збирати про працівників, які наймаються, дані, що не стосуються професійних якостей і кваліфікації. Обмежуються або забороняються збирання і обробка інформації, що може включати відомості про расову належність, релігійні, політичні чи філософські переконання; про національне або соціальне походження; про сексуальні звички або нахили; про членство у профспілках або інших організаціях; про стан здоров'я; про вживання алкоголю, наркотиків; про майнове становище (наприклад, про наявність боргів). Отже, коло інформації про персональні дані працівника значно ширше переліку основних даних про особу (персональних даних), передбаченого ст. 23 Закону України «Про інформацію».

У ч. 2 ст. 14 КПК України [12] до даних про особу законодавець відносить відомості: особисте життя громадян, таємницю листування, телефонних переговорів і телеграфних повідомлень. А відповідно до ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [13] під охорону закону підпадають не просто відомості про особисте життя людини, а й відомості, що торкаються її честі й гідності.

У Законі України «Про телекомунікації» персональні дані визначені як інформація про споживача [14].

Отже, чинне законодавство України щодо персональних даних має базуватися на положеннях спеціального Закону «Про захист персональних даних», який

до цього часу ще не прийнятий. Очевидно, що існуючі норми мають декларативний характер і не містять конкретного механізму реалізації прав громадян на захист персональних даних і на доступ до інформації про себе.

Також необхідно визнати відсутність конкретизації поняття «персональні дані» у проекті Закону України «Про захист персональних даних». Сама назва Закону вимагає чіткого визначення терміна «персональні дані», не обмежуючись переліком окремих відомостей про фізичну особу чи сукупністю таких відомостей, що ідентифіковані або можуть бути ідентифіковані (згідно із ст. 2 проекту Закону персональні дані — окремі відомості про фізичну особу чи сукупність таких відомостей, що ідентифіковані або можуть бути ідентифіковані).

Поняття «персональні дані» у проекті Закону України «Про єдиний реєстр персональних даних» [15] подано лише як інформацію про особу: окремі відомості щодо фізичної особи; дані про документи, що видані фізичній особі, та інша інформація, яка так чи інакше стосується фізичної особи.

Таким чином, у зв'язку з відсутністю спеціального законодавчого акта з питань регулювання відносин, пов'язаних зі збиранням, накопиченням, зберіганням і використанням персональних даних, у тому числі й працівника, в українському законодавстві відсутнє чітке визначення поняття «персональні дані».

Водночас слід зауважити, що персональні дані працівника мають низку ознак, які відрізняють їх від персональних даних про особу. Поняття персональних даних працівника вужче поняття персональних даних про особу, оскільки йдеться не про всі відомості (факти, події, обставини приватного життя фізичної особи), а лише про такі обставини, які можуть характеризувати фізичну особу як працівника. В Кодексі практики з захисту особистих даних про працівників використовується термін «особисті дані», який означає будь-яку інформацію, що належить до ідентифікованого або такого, який може бути ідентифікованим, працівника.

Персональні дані працівника потрібно розглядати як будь-яку інформацію, яка стосується конкретного працівника та необхідна роботодавцю у зв'язку з використанням праці цього працівника на умовах трудового договору. Це може бути тільки така інформація, яка необхідна роботодавцю у зв'язку з трудовими правовідносинами.

Практика укладання трудових договорів свідчить про те, що роботодавець завжди накопичував необхідну йому інформацію стосовно працівника. Для цього використовувалися і використовуються автобіографії, особові листки з обліку кадрів, оглядові довідки, довідки-об'єктивки, письмові характеристики, листки анкетування, дані про судимість працівника, всілякі накази, посвідчення про підвищення кваліфікації та багато іншої інформації.

Таким чином, при прийомі на роботу і в період трудової діяльності працівника у роботодавця накопичуються відповідні дані, які разом із документами, необхідними при прийнятті на роботу, трудовим договором (у разі укладення його у письмовій формі), наказом (розпорядженням) про прийняття на роботу та ін. утворюють особову справу працівника. Дані особової справи

нерідко є конфіденційними; вони містять відомості про факти, події та інші обставини життєдіяльності працівника, за допомогою яких можна ідентифікувати особу.

Персональні дані працівника є різновидом інформації, яка відображає як індивідуальність окремої особи, так і її професійну компетентність, працездатність та інші соціальні властивості. Персоніфікована інформація працівника характеризує індивідуальність кожної людини як фахівця, носія унікальних елементів фізичної, фізіологічної, психічної, економічної, культурної або соціальної totoжності. Отже, визначальною ознакою персональних даних працівника є їхній індивідуалізований характер, здатність ідентифікувати конкретну особу до виконання певних професійних обов'язків за допомогою тих чи інших критеріїв. Під час такої ідентифікації відбувається процес персоніфікації тих чи інших відомостей, тобто прив'язування їх до конкретної людини. Водночас, відомості (як документовані, так і в усному вигляді) є формою відображення фахової totoжності, а також індивідуальності кожної людини. У свою чергу, для позначення відомостей про особу, які вже зазнали певної обробки людиною, зафіксовані на певному носії, упорядковані й придатні для автоматизованої обробки, цілком виправданим є вживання терміна «персональні дані» (лат. *personalitas* — особистість).

Отже, персональні дані працівника належать до категорії документованої інформації, тобто до інформації, зафіксованої на матеріальному носії з реквізитами, які дають можливість її ідентифікувати. Окрім того, персональні дані працівника, внесені до особових справ, та документи обліку є персоніфікованими і мають конфіденційний характер. В окремих випадках персональні дані працівника можуть становити державну таємницю.

У новому Трудовому кодексі необхідно чітко і вичерпно зазначити кваліфікаційні ознаки персональних даних працівника, які повинні бути об'єктом захисту, оскільки оціночна ознака «необхідні роботодавцю у зв'язку із трудовими правовідносинами, які торкаються конкретного працівника» несе дуже загальний характер і викликає різні тлумачення.

Персональні дані працівника повинні дозволити ідентифікувати його не тільки як особистість, а перш за все як працівника. Це означає, що персональні дані працівника — це в першу чергу інформація, яка має відношення до професійної кваліфікації працівника, його ділових, професійних якостей та до вимог, які можуть бути до них пред'явлені.

Отже, персональні дані працівника у новому Трудовому кодексі України повинні бути визначені як документована конфіденційна інформація, що дозволяє ідентифікувати особу як працівника і стосується професійної кваліфікації, ділових та фахових якостей, соціального захисту конкретного працівника. Крім того, поняття «персональні дані працівника» необхідно доповнити розгорнутим переліком даних, що не можуть бути витребувані від працівника.

Невизначеність правового режиму персоніфікованої інформації у чинному законодавстві України, віднесення її до відкритої чи конфіденційної або таємної стало однією з причин розгляду Конституційним Судом України

справи щодо офіційного тлумачення ст. ст. 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К. Устименка) [16].

Заявник по справі, К. Устименко, за клопотанням адміністрації спеціального навчального закладу, у 1998 році був поставлений на консультативний психіатричний облік за місцем проживання, а дізнався про це лише два роки потому. Він звернувся до головного лікаря психоневрологічного диспансеру з вимогою надання відомостей з питань постановки і зняття його з обліку, про можливі випадки повідомлення про це іншим особам, а також про застосовані до нього обмеження щодо працевлаштування за висновками психіатрів.

Посилаючись на лікарську таємницю, головний лікар диспансеру відмовив заявникові у наданні такої інформації. Звернення до прокуратури також не дало бажаного результату, оскільки посадові особи органів прокуратури, посилаючись на ст. 37 Закону України «Про інформацію», відмовили громадянину у наданні інформації про стан його здоров'я. Суди загальної юрисдикції різних ланок неодноразово і неоднозначно розглядали скарги заявника, задовольнивши його вимоги частково. Заявник одержав копію диспансерної картки і деяку іншу інформацію, що не задовольнило його в повній мірі. Отже, в цій ситуації посадові особи державних органів, використовуючи хибні положення законодавства, зокрема Закону України «Про інформацію», і Основ законодавства України про охорону здоров'я, неправомірно відмовляли громадянину К. Устименку в доступі до персоніфікованої інформації, посилаючись на лікарську таємницю.

Конституційний Суд України у нормативно-правовій базі в частині інформаційних правовідносин встановив наявність нечітко визначених, колізійних положень і прогалин, що негативно впливає на забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина: не повністю визначено режим збирання, зберігання, використання та поширення інформації, зокрема щодо психічного стану людини, її примусового огляду та лікування; не створено процедуру захисту прав особи від протизаконного втручання в її особисте життя психіатричних служб; належним чином не розроблено механізм реалізації права на доступ до персоніфікованої інформації.

Конституційний Суд України дав офіційне тлумачення лише ч. 4 і 5 ст. 23 та ст. 48 Закону України «Про інформацію», не знайшовши невизначеності в ст. ст. 3, 31, 47, як і в частині першій, другій, третій і шостій ст. 23 Закону України «Про інформацію», які також вимагали офіційного тлумачення у контексті справи заявника. Так, Конституційний Суд України роз'яснив, що забороняється не лише збирання, а й зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її попередньої згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту, прав та свобод людини. Таким чином, Суд повторив відповідні положення ст. 32 Конституції України.

Крім того, Конституційний Суд України здійснив офіційне тлумачення поняття «конфіденційна інформація». До конфіденційної інформації віднесено

такі відомості про особу, як освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, дата і місце народження, майновий стан та інші персональні дані.

Окремої уваги заслуговує питання збирання інформації про стан здоров'я працівника, яка належить до конфіденційної інформації. Інформація про стан здоров'я працівника буває необхідною роботодавцю для вирішення питання про можливість допуску того чи іншого працівника до виконання певної роботи.

Водночас згідно з ч. 1 ст. 286 ЦК України фізична особа має право на таємницю про стан свого здоров'я, факт звернення за медичною допомогою, діагноз, а також про відомості, одержані при її медичному обстеженні. Вперше у законодавстві України ч. 2 даної статті заборонено вимагати та подавати за місцем роботи або навчання інформацію про діагноз та методи лікування фізичної особи.

Відповідно до ч. 1 ст. 40 Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 р. медичні працівники та інші особи, яким у зв'язку з виконанням професійних або службових обов'язків стало відомо про хворобу, медичне обстеження, огляд та їх результати, інтимну та сімейну сторону життя громадянина, не мають права розголошувати ці відомості, крім передбачених законодавчими актами випадків.

Практика свідчить, що це питання є надзвичайно актуальним. На кожному з лікарняних листків викладено інформацію про діагноз пацієнта, оголошення якого може стати трагедією для працівника. Так, у цьому році у Печерському районному суді м. Києва відбулося кілька засідань по «справі про лікарняний листок». Світлана Побережець, лікар-анестезіолог і реаніматолог міської клінічної лікарні № 2 м. Вінниці, подала адміністративний позов, вимагаючи визнати незаконним наказ декількох відомств «Про затвердження зразку, технічного опису листка непрацездатності та Інструкції про порядок заповнення листка тимчасової непрацездатності», який, на її думку, порушує право людини на лікарську таємницю. Позивачка відзначила, що вона працює із хворими на СНІД і була неодноразово свідком того, як некоректна поведінка окремих працівників кадрових та інших служб, що мають доступ до лікарняних листків, іноді і лікарів, які розголошували діагноз пацієнта, було причиною стресів, ускладнень і навіть самогубств. На її думку, обов'язкові для заповнення поля «Діагноз первісний», «Діагноз прикінцевий» і «Шифр МКХ-10» у лікарняному листку, який подається за місцем роботи або навчання, де доступ до нього має досить широке коло осіб, порушують права людини. Формальним приводом для позову стало захворювання С. Побережець простудою, внаслідок чого вона зобов'язана була подати листок тимчасової втрати працездатності за місцем роботи, що порушило її права.

Представники Фонду соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності пояснили, що зазначений наказ є необхідним фондам соціального страхування і Міністерству охорони здоров'я для того, щоб сплачувати допомогу з тимчасової непрацездатності і допомогу у зв'язку з вагітністю і родами. Якщо у листку не буде зазначений діагноз, то фонд не зможе відслідковувати правильність встановленого діагнозу. Нерідко зустрічаються випадки,

коли листки видаються з порушеннями або незаконно. Що стосується небезпеки розголошення діагнозу, то в інструкції є положення, що дозволяє лікарю за необхідності записувати змінений діагноз, треба тільки правильно зазначити шифр. Втім, деякі з цих шифрів доступні у нормативних базах. До повного списку шифрів мають доступ тільки декілька лікарів, які здійснюють перевірки листків непрацездатності (хоча, як відомо, повний список шифрів ICD-10 доступний в Інтернеті повністю, принаймні, англійською мовою). Ні керівники, ні працівники відділу кадрів, ні бухгалтери, які мають доступ до лікарняних, не в змозі розшифрувати складний діагноз. Отже, інструкція з заповнення листків тимчасової непрацездатності не порушує права працівників.

У таких випадках потрібно керуватися положеннями Кодексу практики МОП із захисту особистих даних стосовно працівника про те, що у разі медичного обстеження роботодавець повинен бути поінформованим тільки про ті висновки, що стосуються питання про можливість використання здатності працівника до праці; висновки не повинні містити інформацію медичного характеру. Вони можуть, якщо це потрібно, містити вказівки на придатність до певної роботи, або характер та умови роботи, що протипоказані з медичних міркувань на тимчасовій чи постійній основі.

В українському законодавстві відсутня класифікація персональних даних працівника. Зарубіжний досвід свідчить про доцільність розподілу відповідної інформації на дві групи: дані загального характеру та особлива категорія персональних даних, до якої належить інформація про расове походження, політичні погляди, конфесійну належність, стан здоров'я та ін. Персональні дані цієї групи повинні мати особливий режим захисту та вищий рівень конфіденційності. Збирання, обробка та використання таких даних повинні здійснюватися тільки за необхідністю. Що стосується суб'єктів правовідносин у сфері персональних даних працівника, то, можливо, до їх числа можна включити корпоративні об'єднання, які не мають статусу юридичної особи, як це зроблено у деяких зарубіжних країнах [17].

Російські науковці А. Лушніков, М. Лушнікова, спираючись на загальноправові класифікації інформації у трудовому праві, виокремлюють такі види трудової інформації:

- за ступенем організованості (документована та інша інформація);
- за ступенем доступу (загальнодоступна (відкрита) інформація та інформація з обмеженим доступом).

Відкрита трудової інформація залежно від характеру доступу, в свою чергу, може поділятися на інформацію, яку суб'єкти трудового права зобов'язані: а) довести до відома другої сторони (наприклад, роботодавець зобов'язаний ознайомити працівників із змістом локальних нормативно-правових актів, безпосередньо пов'язаних з їх трудовою діяльністю); б) надати на запит відповідь (наприклад, роботодавець зобов'язаний у тижневий термін після отримання вимог про усунення виявлених порушень повідомити відповідний орган профспілкової організації про результати розгляду вимог та прийнятих мірах); в) надати інформацію для загального відома (наприклад, органи федеральної

інспекції праці інформують громадськість про виявлені порушення трудового законодавства [18].

Враховуючи зазначене, вважаємо, що до трудового законодавства України має бути включено класифікацію інформації з обмеженим доступом за видами. А саме: інформація про роботодавця (державна, комерційна, службова, професійна тайни); інформація про працівника (персональні дані).

Таким чином, трудовозна інформація — це відомості про працівника та роботодавця, що надаються у випадках і порядку, передбачених трудовим законодавством, необхідні для реалізації індивідуальних і колективних трудових прав та які підлягають правовому захисту від розголошення, якщо інформація має конфіденційний характер (тайна, що охороняється законом; персональні дані працівника).

Залежно від наявності суб'єктивного фактора персональні дані працівника можна поділити на два види: 1) фактичні дані, які не підлягають суб'єктивній оцінці (про набуту після закінчення навчального закладу спеціальність, службу у Збройних Силах України, інших військових формуваннях тощо); 2) персональні дані оціночного характеру, які можуть міститися у виробничій (службовій) характеристиці, висновку атестаційної комісії тощо.

Залежно від часу подання або формування відомості, що становлять персональні дані працівника, поділяються на: 1) відомості, що подаються працівником при прийнятті на роботу і містяться у поданих працівником документах (відомості у паспорті або іншому документі, що засвідчує особу працівника; відомості у трудовій книжці; відомості про освіту, кваліфікацію; відомості, що містяться в документі медичного огляду працівника (зокрема, медичній книжці) та ін.); 2) відомості, які формуються, отримуються та використовуються роботодавцем у період трудової діяльності працівника (відомості, які містяться в особовій справі працівника, у наказах, розпорядженнях, характеристиках, атестаційних справах та ін.); 3) відомості про працівника, які зберігаються у роботодавця після припинення з ним трудових правовідносин (усі персональні дані працівника, які є в архіві організації).

Як вже відзначалося, у чинному КЗпП України подібні норми відсутні. Таких норм не містить і проект нового Трудового кодексу України. Дослідження проблеми одного з нових трудових прав працівників — права на конфіденційність і захист від вторгнення в особисте життя та включення відповідних норм у новий Трудовий кодекс є актуальним і необхідним з наукової та прикладної точок зору.

Література

1. Вачевський М. В. Основи наукової інформації (навчальний посібник для студентів). — Дрогобич, 1995. — 183 с.
2. Джипчарадзе Н. Інформаційна культура. — К., 1999.
3. Іванов В. Ф. Інформаційне законодавство: український і зарубіжний досвід. — К.: Центр Вільної преси, 1999. — 210 с.
4. Костецька Т. А. Право на інформацію в Україні / Вища школа права при Ін-ті держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 1998.

5. Урсул А. Д. Природа информации: Философский очерк. — М., 1968.
6. Якушин Б. В. Слово. Понятие. Информация (Гносеологические разработки информационных систем). — М., 1975.
7. Цивільний кодекс України: Наук.-практ. комент.: У 2 ч. / За заг. ред. Я. М. Шевченко. — К.: Ін Юре, 2004. — Ч. 1. — 192 с.
8. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 5 липня 1994 р. (в ред. Закону України від 31 травня 2005 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 31. — Ст. 286.
9. Конвенція Ради Європи № 108 про захист осіб стосовно автоматизованої обробки персональних даних // Паюк А. В. Захист прав людини стосовно обробки персональних даних: міжнародні стандарти. — К., 2000. — 88 с.
10. Брижко В. М. Про приєднання України до Конвенції № 108 Ради Європи // Право України. — 2003. — № 1. — С. 34–37.
11. Директива 95/46 ЄС Європейського парламенту і Ради від 24 жовтня 1995 р. про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних // ОJ L281, 23/11/1995, р.0031-0050.
12. Кримінально-виконавчий кодекс України: Прийнятий 28.12.1960 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1961. — № 2. — Ст. 15.
13. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 22. — Ст. 303.
14. Про телекомунікації: Закон України від 18.11.2003 р. — К: Вікар, 2003.
15. Про Єдиний реєстр персональних даних: Проект Закону України // <http://www.ucpr.kiev.ua/modules>.
16. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К. Г. Устимецька) від 30 жовтня 1997 року // Офіційний вісник України. — 1997. — № 46. — Ст. 126.
17. Лушнікова М. В., Лушніков А. М. Право на інформацію суб'єктів трудового права // Правоведпис. — 2004. — № 6. — С. 42–48.
18. Там же. — С. 43.

УДК 349.3:351.773

О. С. Щукін

ДОБРОВІЛЬНА ІНФОРМОВАНА ЗГОДА НА МЕДИЧНЕ ВТРУЧАННЯ У ПРАВОВОМУ СТАТУСІ ПАЦІЄНТА

Відповідно до норм чинного міжнародного права (наприклад, ст. ст. 5, 6 Конвенції про захист прав та гідності людини у зв'язку з використанням досягнень біології та медицини (Конвенція про права людини та біомедицину) [4], Лісабонська декларація про права пацієнта [5]) і внутрішньодержавного законодавства України (ст. 39 Основ законодавства України про охорону здоров'я (далі — Основи) [7], ст. 284 Цивільного кодексу України (далі — ЦК України) [15], ст. 6 Закону України «Про трансплантацію органів і інших анатомічних матеріалів людини» [11]) інформована добровільна згода (ІДЗ) є однією з обов'язкових правових підстав, що породжують виникнення правовідносин з надання медичної допомоги і як наслідок на медико-біологічне втручання в права і свободи людини (пацієнта). Погодимось, що ІДЗ надає лікуванню належний правомірний характер [12, 112]. І, навпаки, при здійсненні медичного втру-

чання без згоди пацієнта дії (бездіяльності) медичного працівника мають правові ознаки порушення недоторканності особи у формі насильства й, відповідно, підпадають під усі охоронні правові норми [6, 59].

Необхідно відзначити, що в ст. 35 Основ законодавства СРСР про охорону здоров'я та у ст. ст. 53, 54 Закону про охорону здоров'я УРСР вже існувала норма, що передбачала необхідність одержання ІДЗ. Але при цьому обов'язок лікаря по одержанню ІДЗ необґрунтовано обмежувався випадками хірургічних операцій, складних діагностичних процедур і терапевтичного експерименту [14, 105]. Починаючи з першої половини 1990-х років відбувається гармонізація українського законодавства з нормами міжнародного права та загальноприйнятими нормами медичної етики. Цьому сприяла нова етична модель взаємин пацієнта та медичного працівника, так звана «модель співробітництва», за якої пацієнт стає активним і незалежним учасником процесу лікування та одержує можливість вибору методу лікування [2, 145]. Саме з прийняттям Основ, одержання ІДЗ стає обов'язковою при проведенні будь-якого медичного втручання. Однак до цього часу чинне законодавство України не містить універсального поняття ІДЗ, що створює певні труднощі для правозастосовувача. Дійсно, окремі спеціальні закони дають визначення ІДЗ, наприклад Закон України «Про психіатричну допомогу» [10]. Однак дані дефініції не є всеосяжними, тому що більшою мірою враховують правову специфіку окремих видів медичної допомоги, характеризують, у першу чергу, поняття медичної інформації, не розкриваючи якісні ознаки, властиві ІДЗ, а також осіб, що надають ІДЗ.

У даній статті ставиться мета дати характеристику ознак та визначити поняття ІДЗ як волевиявлення пацієнта, спрямованого на виникнення відносин з надання медичної допомоги. Обов'язковими умовами ІДЗ можна вважати наведені нижче.

Добровільність. ІДЗ повинна відповідати вільному волевиявленню (волі) пацієнта і не може бути отримана в результаті омані, обману, насильства або як результат збігу важких життєвих обставин пацієнта. Останнє не заперечує можливості лікаря через переконання схилити пацієнта до певного медичного втручання.

Елементом добровільності ІДЗ є можливість безперешкодного відкликання ІДЗ на будь-якій стадії процесу лікування [1, 57]. Останнє обумовлено тим, що відносини між пацієнтом і медичним працівником носять довірчий характер. Правом відкликання ІДЗ може володіти тільки особа (група осіб), яка до цього її дала, до того ж відкликання ІДЗ не можливе, коли медичне втручання вже почате і його припинення або повернення до первісного стану неможливі або пов'язані з загрозою життю або здоров'ю пацієнта.

Інформованість. Передумовою ІДЗ є одержання пацієнтом медичної інформації, під якою ми розуміємо відомості медичного, соціального, психологічного, економічного та іншого характеру, надані індивідуально пацієнтові в доступній для нього формі медичним працівником, відповідальним за хід лікування, які дозволяють пацієнтові або іншій уповноваженій на це особі виробити усвідомлене рішення й дати згоду на медичне втручання або відмовитися від нього.

Як правило, медична інформація включає відомості про мету, характер, способи даного втручання, пов'язаний з ним імовірний ризик і можливі медико-соціальні, психологічні, економічні та інші наслідки, а також можливі альтернативні види медичної допомоги і пов'язані з ними наслідки та ризики [1, 58; 9, 60]. Важливо розробити на рівні закону мінімальні вимоги до елементів правової категорії «медична інформація» і на рівні підзаконних актів визначити мінімальний стандарт переліку відомостей, розкриття яких дозволяє пацієнтові говорити про те, що він інформований стосовно медичного втручання.

Надання медичної інформації — обов'язкова, необхідна стадія процесу медичного втручання, що передує стадії одержання ІДЗ і багато в чому визначає її результати. Ступінь захищеності прав і законних інтересів пацієнта на стадії одержання медичної інформації обумовлює рівень дотримання даних прав і інтересів на стадії одержання ІДЗ. Вбачається, що право на надання ІДЗ має виняткову залежність від реалізації пацієнтом права на одержання інформації й супідрядне йому. Дійсно, згідно з ст. 39 Основ одержання медичної інформації — це право, а не обов'язок пацієнта, і останній вправі відмовитися від неї. Однак у цьому випадку мова йде не про відмову від даного права взагалі, а відмову від суб'єктивного права пацієнта на особисте одержання медичної інформації і передачу даного права іншим особам (законним представникам, лікарів тощо). Передача права на ІДЗ також здійснюється на основі закону при недобровільному і примусовому наданні медичної допомоги [8, 101]. Як слідство, даним особам передається і право на подальше ухвалення рішення в частині ІДЗ.

Усвідомленість. Означає, що пацієнт повинен зрозуміти запропоновані йому методику й тактику медичного втручання і самостійно оцінити їх. Пацієнт повинен завчасно власно переконатися, що запропоноване медичне втручання єдино вірне і корисне для нього в ситуації, що склалася.

Своєчасність. Пацієнт повинен надати ІДЗ у строки, встановлені лікарем. У цьому випадку лікар як особа, відповідальна за хід лікування, приймає рішення щодо найбільш ефективного для ходу лікування часу одержання ІДЗ. Останнє має передбачати надання пацієнту максимально можливого періоду для ухвалення рішення.

Попередність. ІДЗ повинна даватися до моменту початку медичного втручання. Бажано, щоб ІДЗ давалася якнайближче до самого медичного втручання. При цьому якщо лікування є комплексним і включає ряд окремих медичних процедур, то необхідно одержувати ІДЗ окремо на кожну процедуру. Вважаємо, що можна виділяти також так звану «відстрочену ІДЗ», при якій ІДЗ надається після здійснення медичного втручання у випадку об'єктивної неможливості одержання ІДЗ до початку медичного втручання. Можна виділяти також і попередню ІДЗ, при якій пацієнт дає згоду на майбутнє медичне втручання, коли ще невідомо, наступить воно чи ні в сукупності з обставинами, встановленими пацієнтом з урахуванням думки медичного працівника. Наприклад, ніщо не забороняє людині дати попередню ІДЗ на вилучення органів при настанні його клінічної смерті при певних каліцтвах організму.

Суспільна корисність. ІДЗ повинна бути спрямована виключно на досягнення корисного результату, значущого як для пацієнта, так і для суспільства — відновлення здоров'я пацієнта або полегшення його страждань. Останнє визначає суворе дотримання зобов'язаним суб'єктом — медичним працівником етичних і правових норм при одержанні ІДЗ. У тому числі варто вважати суспільно корисним волю пацієнта на досягнення певного негативного результату для усунення небезпеки, що загрожує життю пацієнта (ампутація кінцівки при гангрені). У протилежному випадку надання ІДЗ є нікчемним і не спричиняє юридичних наслідків (наприклад, надання згоди на скалічення, щоб уникнути загального військового обов'язку).

Безумовність. Неможливість надання ІДЗ під умовою. У випадку якщо в особи, уповноваженої дати ІДЗ, є застереження, які надалі можуть перешкодити ходу лікування, то лікар зобов'язаний повністю нівелювати дані застереження через: переорієнтацію тактики й методики лікування відповідно до бажань пацієнта, якщо це не суперечить внутрішнім переконанням медичного працівника; переконання пацієнта у вільній відмові від застережень, надавши йому додаткову медичну інформацію або склавши декілька планів лікування. Автоматичне прийняття застережень пацієнта веде до підміни сторони відповідальної за хід лікування й перекладання тягара відповідальності за результат лікування з лікаря на безпосередньо пацієнта, що суперечить ст. 34 Основ. При неможливості виконання зазначених вище заходів лікар зобов'язаний рекомендувати пацієнтові змінити керівника процесу лікування або взагалі медичну установу.

Цілеспрямованість. ІДЗ ставить метою активацію пацієнтом певної стадії процесу лікування. Однак якщо аналізувати чинне законодавство України та наукову літературу, то ІДЗ дається відносно таких категорій, як медична допомога, медична послуга, лікування, методи діагностики й профілактики, заходи охороннооздоровчого впливу тощо [14, 106]. Уявляється, що деякі з наведених вище понять співвідносяться як складова та ціле. Вважаємо, що ІДЗ повинне надаватися відносно будь-якого впливу здійснюваного кваліфікованим медичним працівником на організм людини засобами медицини. Таким чином, необхідно виявити найбільш загальний і широкий термін за змістом, який би охоплював будь-який професійний медичний вплив на пацієнта. Уявляється, що таким терміном має бути відособлене «медичне втручання». За основу можна взяти дефініцію медичного втручання, дану в Декларації про політику в галузі забезпечення прав пацієнта в Європі. Згідно з нею медичне втручання — це будь-яке обстеження, лікування або інша дія, що має профілактичну, діагностичну, лікувальну, реабілітаційну або дослідницьку спрямованість, виконуване лікарем або іншим медичним працівником стосовно конкретного пацієнта [3].

Надання ІДЗ уповноваженою на те особою. ІДЗ як правило дається особисто, безпосередньо пацієнтом, здатним вірно оцінювати свою поведінку, тобто здатним виразити свою волю. Юридично до особистої згоди пацієнта на медичне втручання ми прирівнюємо презумпцію згоди пацієнта на медичне втру-

чання у випадках існування реальної загрози його життю (ч. 2 ст. 39 Основ). Використання конструкції презумпції дозволить говорити не про надання медичної допомоги проти волі пацієнта, а про його передбачувану згоду на захист своїх прав. Однак вважаємо за необхідне включити до складу даної презумпції такі факти — знаходження пацієнта в стані, що не дозволяє дати ІДЗ, тобто відповідає зазначеним у даній статті ознакам (несвідомий стан, алкогольне сп'яніння), і покладання на медичних працівників обов'язків по одержанню (по можливості) ІДЗ у родичів пацієнта в такій послідовності — одного з подружжя, повнолітніх дітей (при відсутності одного з подружжя), батьків (при відсутності одного з подружжя та повнолітніх дітей).

Проте у ряді випадків відбувається розбіжність суб'єкта права на ІДЗ і суб'єкта реалізації права на ІДЗ. Так, згідно з ст. ст. 242, 284 ЦК України відносно осіб, які не досягли 14 років, а також осіб, визнаних у встановленому законом порядку недієздатними, медичне втручання здійснюється за згодою їхніх законних представників, визначених у ст. 242 ЦК України. Однак у цьому випадку може відбуватися розбіжність рівня волі, що сформувався, і волевиявлення неповнолітньої особи. Уявляється, що для більш повного захисту прав і законних інтересів осіб, які не досягли 14 років, при ухваленні рішення про надання ІДЗ необхідно враховувати думку неповнолітньої особи за умови достатнього рівня її психологічного розвитку. Останній може визначатися психологом в кожному конкретному випадку.

ІДЗ також може надаватися спільно родичами (законними представниками) пацієнта та пацієнтом (відносно пацієнтів у віці від 14–15 років — ч. 1 ст. 39 Основ; участь у медичних експериментах осіб у віці від 15–18 років — ст. 44 Основ; прийняття одним з подружжя рішення про штучне запліднення — ст. 123 Сімейного кодексу України [13] тощо). Тобто чинне законодавство України не обмежує пацієнта в передачі права на дачу ІДЗ будь-яким третім повністю дієздатним фізичним особам.

Суб'єктом, зобов'язаним на надання медичної інформації та одержання ІДЗ, є виключно лікуючий лікар, як особа відповідальна за своєчасне та кваліфіковане обстеження і лікування пацієнта, або черговий лікар для пацієнта, якому не призначено лікуючого лікаря або при недоступності лікуючого лікаря за умови необхідності надання невідкладної та непередбачуваної медичної допомоги. У правовідносинах з придбання ліків зобов'язаним суб'єктом на отримання ІДЗ виступає фармацевт.

Все викладене вище дозволяє стверджувати, що під інформованою згодою на медичне втручання варто розуміти попереднє, добровільне, усвідомлене прийняття пацієнтом та/або іншою уповноваженою законом або пацієнтом особою запропонованого лікарем або іншим медичним працівником, відповідальним за хід медичного втручання, варіанта медичного втручання, заснованого на одержанні їм повної, об'єктивної й всебічної медичної інформації.

Побудова вивіреного понятійного медико-правового апарату повинна бути першим етапом з впровадження концепції ІДЗ в правове поле України, що надалі дозволить створити реальну основу припинення деперсоналізації паціє-

єнта, при якій сфера охорони здоров'я громадян буде функціонувати в умовах дотримання прав та поважання гідності людини.

Література

1. Акопов В. И. Медицинское право в вопросах и ответах. — М.: ПРИОР, 2001. — 208 с.
2. Афанасьева Е. Г. Право на информированное согласие как основа юридического статуса пациента // Современное медицинское право в России и за рубежом: Сб. науч. тр. — М., 2003. — С. 142–161.
3. Декларация о политике в области обеспечения прав пациента в Европе, утвержденная Европейским совещанием по правам пациента, Амстердам, Нидерланды, март 1994 // <http://privacy.hro.org/docs/laws/world/patient.php?printv=1>
4. Конвенция о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины (Конвенция о правах человека и биомедицине) (ETS-164), принята Советом Европы, Овьедо, 4 апреля 1997 года // <http://www.imbp.ru/BioEtika/Principles/Convention.html>
5. Лиссабонская декларация о правах пациента, принята 34-й Всемирной медицинской ассамблеей, Лиссабон, сентябрь–октябрь 1981 года // <http://www.ligazp.org/right/lissabon.htm>
6. Лопатенков Г. Я. Ваше право, доктор: Очерки врачебного правопонимания. — СПб., 2004. — 360 с.
7. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 року // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 4. — Ст. 19.
8. Очерки медицинского права / С. Г. Стеценко, А. П. Пищита, П. Г. Гончаров. — М.: ЦКБ РАИ, 2004. — 171 с.
9. Правовые аспекты деятельности врача / Авт.-сост.: Х. Х. Хапий, А. А. Старченко, Е. М. Шифман. — Петрозаводск, 2003. — 344 с.
10. Про психіатричну допомогу: Закон України від 22 лютого 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 19. — Ст. 143.
11. Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині: Закон України від 16 липня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 41. — Ст. 377.
12. Савицкая А. П. Возмещение ущерба, причиненного неадекватным лечением. — Л., 1982. — 195 с.
13. Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 21–22. — Ст. 135.
14. Ушаков Е. В. Права и гарантии в системе медицинской помощи. Что нужно знать каждому пациенту. — М.: ТК Велби, КноРус, 2006. — 199 с.
15. Цивільний кодекс від 16 січня 2003 року // Офіційний вісник України. — 2003. — № 11. — Ст. 461.

УДК 349.22:331.107

І. П. Босіко

КОНТРОЛЬ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ВИКОНАННЯ ТРУДОВИХ ОBOB'ЯЗКІВ ПРАЦІВНИКАМИ

Виконання обов'язків у межах трудового права є темою, яка довгий час не виправдано не знаходила свого місця у дослідженнях науковців. Проголошення напрямку на перехід до ринкової економіки відзначилось тим, що держава, не створивши так званого «трампліна» між роботодавцем та працівниками у зв'язку з відмовою від адміністративно-командної системи управління, залишила працівників, а також роботодавців діяти за власним розсудом.

© І. П. Босіко, 2007

Економіка України, як і усі галузі життєдіяльності, знаходилась у глибокій кризі. В галузі трудових відносин це відобразилося у постійній невиплаті заробітної платні, неможливості створити нормальні умови праці, безпідставних відмов у прийомі на роботу і т. п.

Але незабаром практика показала, що з таким ставленням до працівників результати праці та ефективність діяльності організації не поліпшуються.

Роботодавець почав прагнути до створення більш налагоджених, а також рівних, по можливості, відносин з працівниками. Сьогодні не можна говорити про те, що роботодавець та працівник не прагнуть знайти компроміс задля зустрічної ефективної роботи. На практиці поліпшуються умови праці, впроваджується повсякчасна комп'ютеризація, підвищується кваліфікація працівників. У свою чергу значно зросла зацікавленість роботодавця до дотримання своїх прав. Завдяки цьому зростає інтерес до механізму реалізації прав роботодавця по відношенню до виконання трудових обов'язків працівників [1, 77].

Метою дослідження є цілісне визначення поняття та видів засобів забезпечення виконання трудових обов'язків працівників згідно з чинним законодавством України.

Під засобами забезпечення виконання трудових обов'язків слід розуміти цілий комплекс прав та обов'язків, передбачених законодавством, які використовує власник або уповноважений ним орган, по всяк час у процесі організації виробництва для якісного та своєчасного виконання трудового завдання організації.

Контроль є засобом забезпечення виконання трудових обов'язків працівниками, який полягає у спостереженні за належним виконанням трудових обов'язків, за відповідністю виконання розпорядженням, які приймає власник або уповноважений ним орган, а також у праві оперативного втручання для попередження небажаних наслідків. Контроль дає можливість не тільки оперативного втручання, але й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягти конкретного результату відповідного до встановлених власником або уповноваженим ним органом норм [2, 608].

У широкому розумінні контроль — це перевірка відповідності фактичних характеристик (процесів, діяльності, об'єктів) установленим вимогам (обмеженням) [3, 291]. Контроль є обов'язковим засобом забезпечення виконання трудових обов'язків. Контролю підлягають виробничі процеси, діяльність працівників і результати. Такий глобальний контроль дає змогу роботодавцю з'ясувати, наскільки діяльність працівників відповідає установленим завданням і наскільки вона ефективна.

У процесі контролю збирається й аналізується необхідна інформація, виявляються відхилення фактичних показників від запланованих та їх причини.

Контроль має різні форми та напрямки. Це передусім контроль матеріалів і продукції на всіх стадіях її обробки, а також технологічних процесів. Велике дисциплінуюче значення має контроль трудової дисципліни, дотримання правил внутрішнього трудового розпорядку та якості виконання своїх функцій працівниками (якості праці) [4, 234].

Контроль також підрозділяється на види залежно від частоти проведення такого контролю. Так виділяють поточний контроль, який здійснюється щоденно як систематичний моніторинг за виконанням трудових обов'язків працівників. Поточний контроль відіграє важливу профілактичну роль, оскільки дає змогу оперативно реагувати на небажані відхилення в ході виконання працівниками їх трудових функцій. Періодичний контроль здійснюється у формі ustalеної регулярної звітності. Звіти про основні показники роботи з належними поясненнями (аналізом) подаються, як правило, за ті періоди, на які встановлюються планові завдання. До таких періодів належать місяць, квартал, рік тощо. Разовий контроль не має ustalеного змісту і попередньо встановленої регулярності. Його діапазон та мета контрольованих показників визначаються в кожному окремому випадку власником чи уповноваженим ним органом.

Для того щоб контроль міг виконати своє справжнє завдання, тобто забезпечити належне виконання трудових обов'язків працівниками, він повинен мати деякі важливі характеристики.

1. Стратегічна спрямованість контролю. Щоб контроль був ефективним, він повинен мати стратегічний характер, тобто відображати пріоритети організації та підтримувати їх. Коли власник або уповноважений ним орган вважає, що деякі види діяльності мають стратегічне значення, то в кожній такій галузі обов'язково повинен бути налагоджений ефективний контроль, навіть якщо діяльність важко підлягає виміру.

2. Орієнтація на результати. Кінцева мета контролю полягає не в тому, щоб зібрати інформацію, встановити показники і виявити проблеми, а в тому, щоб вирішити завдання, які стоять перед організацією. Контроль можна назвати ефективним тільки тоді, коли організація фактично досягає бажаної мети і в змозі сформулювати нові завдання, що забезпечать її виживання в майбутньому.

3. Відповідність справі. Контроль буде ефективним тоді, коли відповідатиме виду діяльності, яка контролюється. Він повинен об'єктивно вимірювати й оцінювати те, що справді важливо.

4. Своєчасність контролю. Щоб контроль був ефективним, він повинен бути і своєчасним. Своєчасність контролю полягає не в тому, щоб часто й швидко його здійснювати. Потрібен певний інтервал між проведенням вимірів і оцінок, які відповідають явищу, що контролюється.

5. Гнучкість контролю. Контроль повинен бути достатньо гнучким і пристосовуватися до змін, що відбуваються.

6. Простота контролю. Найбільш ефективний контроль — це найпростіший контроль з точки зору тих завдань, яким він підпорядкований. Найпростіші методи контролю вимагають менших зусиль і є більш економічними. Контроль повинен відповідати потребам і можливостям людей, які взаємодіють з системою контролю і реалізують її.

7. Економічність контролю. Дуже рідко намагаються досягти за допомогою контролю повної досконалості в роботі організації. Ніколи не слід забувати, що всі затрати організації повинні приводити до збільшення її доходів і переваг. Затрати засобів повинні наближати організацію до мети.

Власник або уповноважений ним орган повинен уникати негативного впливу контролю на поведінку працівників і таким чином підвищувати його ефективність. Для цього необхідно встановлювати стандарти, які сприймаються працівниками. Працівники повинні відчувати, що стандарти, які використовуються для оцінки їх діяльності, справді достатньо повно і об'єктивно відображають їх роботу. Крім того, вони повинні розуміти, чим і як вони допомагають своїй організації в досягненні її інтегральних завдань. Якщо ж працівники бачать, що встановлені стандарти контролю неповні і необ'єктивні, то вони, з одного боку, можуть ігнорувати їх і свідомо порушувати. З іншого боку, вони будуть відчувати втомленість і розчарування. Виникає необхідність встановлювати двостороннє спілкування. Якщо у працівника виникають будь-які проблеми з системою контролю, то у нього повинна бути можливість відкрито обговорювати їх, не боячись, що керівництво на це образиться. Кожен керівник, який здійснює контроль в організації, повинен відкрито обговорювати із своїми працівниками, які значення очікуваних результатів будуть застосовуватися як стандарти в кожній галузі контролю. Подібне спілкування повинно збільшити вірогідність того, що працівники точно розуміють істинну мету контролю і допоможуть встановити приховані упущення в системі контролю, невидимі для її творців.

Але власник або уповноважений ним орган повинні уникати надмірного контролю. Вони не повинні переважувати своїх працівників багаточисельними формами контролю, бо це поглинає всю їхню увагу і призводить до повного безладдя і краху.

При розробці заходів контролю важливо взяти до уваги мотивацію. Чіткий і зрозумілий стандарт часто створює мотивацію вже тим, що точно каже працівникам, чого чікає від них організація. Однак, згідно з мотиваційною теорією очікування, можна спонукати працівників на роботу для досягнення тільки тих завдань, які вони вважають реальними [5, 87].

Таким чином, якщо стандарт сприймається як нереальний або несправедливо високий, то він може зруйнувати мотиви працівників. Аналогічно, якщо стандарт встановлений на досить низькому рівні, що досягти його зовсім неважко, ця обставина може зробити демотивуючий вплив на працівників з високим рівнем потреб у досягненні високих результатів.

Якщо власник або уповноважений ним орган бажають мобілізувати працівників на повну самовіддачу в інтересах організації, вони повинні справедливо нагороджувати їх за досягнення встановлених стандартів результативності. Існує чіткий взаємозв'язок між результативністю і винагородою.

У процесі контролю також використовується система заходів відповідальності за невиконання чи неналежне виконання трудових обов'язків, а також за спричинення матеріальної шкоди [6, 326].

Таким чином, контроль за виконанням трудових обов'язків є видом зворотного зв'язку завдяки якому роботодавець отримує інформацію про фактичний стан справи, про виконання працівниками обов'язків по забезпеченню конкретної трудової функції та виконання загальних правил поведінки, які забез-

печують нормальний трудовий процес. Роботодавець використовує контроль для оцінки роботи, підвищення трудової дисципліни, запобігання небажаних наслідків, оперативного регулювання трудового процесу.

Література

1. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / Под ред. Ю. П. Орловского. — М., 2006.
2. Административное право России: Учебник для вузов / Под ред. Д. И. Бахраха. — М., 2000.
3. Административное право Украины: Учебник / Под общ. ред. С. В. Кивалова. — Х., 2004.
4. Трудовое право Украины / Под ред. Г. С. Гончарова. — Х., 2004.
5. Мотивационный профиль личности как основа обеспечения удовлетворенности работой и мотивации // Справочник кадровика. — 2006. — № 2.
6. Трудовое право России / Под ред. К. П. Гусов, В. П. Толкупова. — М., 2005.

УДК 349.3:369.5(477)

О. В. Компанієць

ПРАВОВІ ОСНОВИ ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

Конституція проголосила Україну демократичною, правовою і соціальною державою. Це означає, що соціальні права громадян є найвищою цінністю в нашій державі і вона зобов'язана захищати ці права шляхом створення адекватної системи захисту населення, найважливішою ланкою якої є соціальне страхування. Пенсійне страхування є одним із видів соціального страхування. Як зазначено в Стратегії розвитку пенсійної системи в Україні, затвердженій Кабінетом Міністрів України від 15 грудня 2005 р., нині в Україні активно відбувається процес реформування інституту пенсійного страхування, впроваджується багаторівнева система пенсійного забезпечення. 9 липня 2003 року були прийняті Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення». Ці закони, розроблені відповідно до Конституції України та Основ законодавства України, закріплюють засади і механізми функціонування багаторівневої системи пенсійного страхування.

Теоретичні основи соціального страхування були предметом дослідження багатьох учених, серед них І. Сирота, С. Юрій, М. Шаварина, Н. Шаманська та інші.

Пенсійне страхування — це гарантована державою система заходів щодо забезпечення громадян у старості, на випадок хвороби, втрати працездатності. Одна із основних форм соціального захисту, в основі якої лежить страховий метод, тобто внесення в особливі фонди обов'язкових платежів суб'єктами підприємницької діяльності незалежно від форм власності та видів господарської діяльності та особами найманої праці, які працюють на умовах трудового договору, й використання державою цих коштів для матеріального забезпечен-

ня громадян. Поняття «соціальне страхування» пов'язують з проблемою фінансового забезпечення соціальних виплат.

Вітчизняне пенсійне законодавство передбачає дві форми пенсійного страхування: обов'язкову, яка відіграє головну роль, і добровільну.

В Україні обов'язкове пенсійне страхування полягає у тому, що сам факт укладання трудового договору чи реєстрації особи як суб'єкта підприємницької діяльності породжує зобов'язання сплачувати визначені законодавцем страхові внески незалежно від волі працівника чи роботодавця. Відповідно до пенсійного законодавства лише наявність у суб'єкта трудового (а отже, і страхового) стажу є підставою виникнення права на трудову пенсію за державною програмою пенсійного страхування.

Недержавне (добровільне) пенсійне забезпечення є важливою складовою частиною системи накопичувального пенсійного страхування. Воно ґрунтується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їхніх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень для отримання додаткових до загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, за рахунок відрахувань та інвестиційного доходу, нарахованого на них.

Організаційно-правові форми недержавного пенсійного страхування можуть використовуватися для підвищення рівня грошового забезпечення понад той, який гарантує державна система обов'язкового пенсійного страхування.

Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. фактично було завершено процес формування законодавчої основи для запровадження системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що базуватиметься на чіткому розподілі матеріального забезпечення в старості залежно від трудового внеску громадян до системи пенсійного страхування. Окрім цього, ним визначено структуру та механізми функціонування двох обов'язкових складових трирівневої пенсійної системи (реформованої солідарної та обов'язкової накопичувальної систем пенсійного страхування), яка розроблялася із врахуванням соціально-економічного та політичного становища в нашій державі.

Цей Закон України є правовою основою розв'язання проблем системи пенсійного страхування держави.

Він охоплює і детально регламентує усі її складові, а саме:

- коло застрахованих осіб та платників страхових внесків, їхні права, обов'язки та відповідальність;
- порядок сплати та обліку страхових внесків;
- види пенсій, умови їх призначення та порядок виплати;
- механізм формування та використання фінансових ресурсів пенсійної системи, їхнє збереження та цільове використання;
- систему управління пенсійним страхуванням.

У новому Законі офіційно передбачено три рівні пенсійного страхування:

1. Солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

2. Накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного

страхування. Умовами запровадження накопичувальної системи є зростання валового внутрішнього продукту протягом двох років не менше ніж на 2% порівняно з попереднім роком, збалансованість бюджету Пенсійного фонду, прийняття законодавчих актів для функціонування накопичувальної системи, проведення тендерів і підписання договорів з компаніями щодо управління активами накопичувального фонду.

3. Система недержавного пенсійного забезпечення. Вона базується на умовах добровільної участі громадян, роботодавців або їх об'єднань у формуванні пенсійних виплат. Умови та порядок формування цих накопичень визначені в Законі «Про недержавне пенсійне забезпечення» (набрав чинності з 1 січня 2004 р.), прийнятому водночас із Законом «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Трирівнева структура нової української пенсійної системи передбачає значні зміни у чинній солідарній системі пенсійного страхування та створення принципово нових для України елементів системи пенсійних накопичень. В Україні виплати пенсій з системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування відбуватимуться за рахунок двох складових. Це виплати з реформованої солідарної пенсійної системи, побудованої на принципах «соціального страхування» та «солідарності поколінь», і виплати з другого рівня — обов'язкової накопичувальної пенсійної системи, яка формуватиметься за рахунок відрахувань частини обов'язкових внесків до пенсійної системи. При цьому другий рівень впроваджуватиметься лише після формування необхідних економічних передумов і створення налагодженої та ефективної системи державного нагляду та регулювання у цій сфері, а також необхідної інфраструктури.

Така конфігурація української системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування дозволить розподілити ризики, пов'язані з виплатою пенсій з першого та другого рівнів пенсійної системи, і, таким чином, застрахувати майбутніх пенсіонерів від негативних демографічних тенденцій та коливань у економічному розвитку держави.

З солідарного рівня призначатимуться пенсії за віком, по інвалідності, у разі втрати годувальника, а також надаватимуться соціальні послуги (допомога на поховання).

У Законі збережено чинний пенсійний вік: для чоловіків — 60 років, для жінок — 55 років.

Одним з головних моментів є нова формула розрахунку пенсій, що забезпечує пряму залежність їхнього розміру від заробітку, з якого сплачувалися страхові внески, та страхового стажу-періоду, протягом якого сплачувалися ці внески. Тривалість періоду, за який враховується заробіток для обчислення розміру пенсії, визначатиметься залежно від того, який варіант обчислення розміру пенсії обрано застрахованою особою. Така формула передбачає врахування для обчислення пенсій заробітку, осучасненого стосовно середньої заробітної плати.

Значна увага в Законі надана питанню розширення кола застрахованих осіб. Крім того, питання щодо зарахування до страхового стажу періодів догляду за

дітьми до досягнення ними 3-річного віку; дітьми-інвалідами віком до 16 років; престарілими, які досягли 80-річного віку; інвалідами 1-ї групи будуть вирішені позитивно за умови сплати страхових внесків Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та витратами, пов'язаними з народженням та похованням.

Пенсійному страхуванню підлягатимуть і особи, які отримують допомогу по безробіттю. Страхові внески за них сплачуватиме Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

Законом передбачена можливість добровільної участі у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що розширює можливості громадян і відповідає вимогам існуючих реалій суспільного розвитку.

Таким чином, нове пенсійне законодавство України визначає повний спектр питань щодо впровадження та функціонування в державі ефективної трирівневої системи пенсійного страхування, яка дозволить розподілити ризики, пов'язані зі змінами демографічної ситуації та з коливаннями в економіці та на ринку капіталів, між трьома її складовими. Такий розподіл ризиків дозволить зробити пенсійну систему фінансово більш збалансованою та стійкою, що застрахує працівників від зниження загального рівня доходів після виходу на пенсію і є принципово важливим та вигідним для них.

Література

1. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 49–51. — Ст. 376.
2. Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України від 9 липня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 47–48. — Ст. 372.
3. Стратегія розвитку пенсійної системи // Офіційний вісник України. — 2005. — № 51. — Ст. 3205.
4. Сирота І. М. Все о пенсиях, пособиях, социальной защите граждан Украины. — Х.: Одиссей, 2006.
5. Юрій С. І., Шаварина М. П., Шаманська Н. В. Соціальне страхування. — К., 2004.

УДК 349.2:331.5-054.7:341.174(4)

О. В. Макогон

ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ ПРАЦІВНИКІВ-МІГРАНТІВ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Реалізація наміру України приєднатись до європейської спільноти можлива лише при досягненні Україною відповідності встановленим Європейським Союзом критеріям. Перепоною для досягнення поставленої мети є виявлення численних внутрішньодержавних проблем, що вимагають особливої уваги органів державної влади України.

Однією із таких проблем є набуття катастрофічних розмірів трудової міграції громадян України до держав — членів Європейського Союзу.

Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, інші нормативно-правові акти, присвячені забезпеченню інтеграції України до Європейського Союзу, вимагають узгодити і гармонізувати трудове законодавство України із законодавством Європейського Союзу, в тому числі і законодавство, яке регулює трудову міграцію.

Сучасне законодавство України не забезпечує належним чином захист прав працівників-мігрантів, які працюють за межами держави.

Різні аспекти правового регулювання працевлаштування працівників-мігрантів, визначення їх прав досліджували такі вчені, як Н. В. Болотіна, В. С. Венедиктов, В. В. Лазор, Л. І. Лазор, А. М. Овсюк, М. П. Стадник, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишева та інші.

При наявності вищезазначеної проблеми досі залишається неналежно вивченим законодавство Європейського Союзу, яке регулює працевлаштування працівників-мігрантів.

Метою даної роботи є аналіз законодавства Європейського Союзу, яке регулює працевлаштування працівників-мігрантів на території держав — членів Європейського Союзу, задля врахування положень останнього при проведенні гармонізації законодавства України, яке регулює визначені суспільні відносини.

Європейський Союз став послідовником Організації Об'єднаних Націй в поширенні традицій дотримання прав людини та в здійсненні контролю над добросовістністю дій та намірів держав щодо забезпечення прав та інтересів громадян, незалежно від того, є вони державами — членами Європейського Союзу чи ні. При цьому саме діяльністю органів управління Європейського Союзу та його держав-членів вдалось в позитивному сенсі поєднати інтереси фізичних та юридичних осіб при створенні умов для реалізації ними своїх прав, які передбачені засновницькими договорами Європейського Союзу та міжнародними нормативно-правовими актами щодо прав людини.

Стаття 2 Договору про заснування Європейських Співтовариств встановлює, що Співтовариство повинно мати своїм завданням, при створенні спільного ринку та економічної і грошової спільноти, поширювати в усьому Співтоваристві гармонійний, збалансований, стабільний розвиток економічної діяльності, високий рівень зайнятості та соціального захисту, рівність між чоловіком та жінкою, постійний розвиток без впливу інфляції, високий рівень конкурентоспроможності та зближення стану економіки, високий рівень захисту та покращення стану навколишнього середовища, підвищення стандартів та якості життя, економічну та соціальну згуртованість і спільність інтересів між державами-членами.

З моменту прийняття Договору про заснування Європейських Співтовариств європейська інтеграція здійснюється з врахуванням основних принципів свободи та демократії, верховенства права, поваги до прав людини та основних свобод, що знайшло своє відображення в Договорі про Європейський Союз.

Стаття 6 Договору про Європейський Союз встановлює, що Союз заснований на принципах свободи, демократії, поваги до прав людини та основних свобод, верховенства права, на принципах, які є спільними для держав-членів.

Європейський Союз в своїх засновницьких договорах, у вторинному законодавстві зміг втілити надбання розвитку суспільної правової думки щодо захисту прав людини, а найголовнішим є практичне дотримання та повага до прав людини в державах — членах Європейського Союзу.

Хоч Європейський Союз створив внутрішній ринок, який характеризується ліквідацією перешкод свободі пересування товарів, осіб, послуг та капіталу між державами-членами (ст. 14 Договору про заснування Європейських Співтовариств) для задоволення, в першу чергу, економічних потреб його держав-членів, нормативно-правові акти Європейського Союзу свідчать, що досягнення економічного благополуччя та стабільності не можливе, якщо не будуть дотримуватись та поважатись основні права громадян держав — членів Європейського Союзу.

Досягнути цілей, визначених засновницькими договорами Європейського Союзу, було б неможливо, якби держави-члени не створили як правові, так і соціальні умови для реалізації громадянами свого права на працю.

В Європейському Союзі право на працю реалізується через свободу пересування на внутрішньому ринку.

Під свободою пересування розуміється: 1) свобода пересування непрацюючих громадян ЄС для проживання; 2) свобода пересування працівників, а також членів їх сімей; 3) свобода пересування працівників та інших осіб, які не є громадянами ЄС; 4) Шенгенська угода, яка імплементована у зміст Амстердамського договору 1997 року; 5) свобода пересування осіб, які займаються підприємницькою діяльністю.

Стаття 39 Договору про заснування Європейських Співтовариств визначає, що «свобода пересування працівників повинна охоронятись в межах Співтовариства».

Свобода пересування повинна мати наслідком ліквідацію будь-яких проявів дискримінації, що базується на національності працівників держав-членів, в тому, що стосується працевлаштування, оплати праці та інших умов праці.

Дана свобода проявляється у відповідному праві на вільне пересування, яке може бути обмежено з причин, виправданих громадською політикою, громадською безпекою чи громадським здоров'ям. Складовими свободи пересування є:

- 1) приймати пропозиції з працевлаштування, що фактично зроблені;
- 2) пересуватись вільно з цією метою по території держав-членів;
- 3) залишатись на території держави-члена для працевлаштування відповідно до умов, визначених законодавством, яке регулює працевлаштування громадян даної держави-члена, правил чи адміністративних дій;
- 4) залишатись на території держави-члена після працевлаштування в даній державі, підкорюватись умовам, що викладені в розроблених Комісією постановках, які застосовуються.

Положення даної статті не повинні застосовуватись при працевлаштуванні на державну службу».

Стаття 117 Амстердамського договору визначає, що Співтовариство та держави-члени, пам'ятаючи про основні соціальні права, як ті, що висвітлені в Євро-

пейській соціальній хартії, підписаній 18 жовтня 1961 р. та Хартії Співтовариства про Основні соціальні права працівників 1989 р., повинні мати своїми цілями поширення зайнятості шляхом покращення умов життя і праці, підтримку відповідного рівня соціального захисту, забезпечення діалогу між працівниками та роботодавцями, розвиток людських ресурсів з позиції збереження високого рівня зайнятості та боротьби із звільненнями.

В статті 15 Хартії основних прав Європейського Союзу від 18 грудня 2000 р. зазначено, що кожен громадянин Європейського Союзу має свободу шукати місце зайнятості, працювати, використовувати право створення та забезпечення надання послуг в будь-якій державі-члені.

Відповідно до цієї статті громадяни третіх держав, які офіційно отримали дозвіл на працевлаштування на території держави-члена, мають право на умови праці, рівні до тих, якими користуються громадяни Європейського Союзу.

Право на свободу пересування повинно надавати будь-якому працівникові можливість бути зайнятим будь-яким родом заняття чи професії в Співтоваристві відповідно до принципів рівного ставлення, що стосується доступу до працевлаштування, умов праці та соціального захисту в країні працевлаштування.

Право на свободу пересування повинно також застосовуватись при створенні умов праці та проживання для працівників, що полягає в гармонізації умов проживання в усіх державах-членах, зокрема, коли йдеться про воз'єднання сімей; в обмеженні перешкод до працевлаштування, пов'язаних із невизнанням дипломів чи наявних в працівників рівнів їх професійних кваліфікацій; в покращенні умов праці та проживання для прикордонних працівників.

Особливе місце серед нормативно-правових актів Європейського Союзу, які регулюють свободу пересування працівників, займає Регламент Ради «Про свободу пересування працівників в межах Співтовариства» від 15 жовтня 1968 р. № 1612/68. Даний Регламент визнає, що працівники, які є громадянами держав-членів, користуються правом на свободу пересування для працевлаштування без будь-яких проявів дискримінації, тобто громадяни держав-членів, які реалізують право на свободу пересування для працевлаштування, користуються тими ж умовами зайнятості, що і працівники країни працевлаштування, які передбачені законодавством, правилами, адміністративними актами, які регулюють зайнятість громадян останньої.

Метою огляду законодавства Європейського Союзу, який визначає основу однієї із складових внутрішнього ринку Європейського Союзу — свободу пересування працівників, є визначення умов для користування можливостями внутрішнього ринку Європейського Союзу працівниками-мігрантами з України.

Незважаючи на демократичність закріплених норм про свободу пересування, працівники третіх країн, які не є членами Європейського Союзу, не користуються правом вільного доступу та перебування на території ЄС з метою здійснення трудової діяльності в бажаному обсязі, хіба якщо дане право встановлюється і регулюється окремим договором, укладеним між Співтовариством та даною державою.

Перші законодавчі кроки на забезпечення можливості працевлаштування громадян України в Європейському Союзі з боку України були зроблені при підписанні Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами.

Стаття 24 УПС визначає, що оскільки це дозволено законами, умовами та процедурами, що застосовуються в кожній державі-члені, Співтовариство та його держави-члени намагатимуться забезпечити, щоб статус українських громадян, які на законних засадах працюють на території держави-члена, не допускав ніякої дискримінації з причин громадянства стосовно умов праці, винагороди за працю або звільнення з роботи у порівнянні з їх власними громадянами.

Україна, в свою чергу, намагатиметься забезпечити громадянам держав-членів, які на законних засадах працюють на території України, ставлення вільне від будь-якої дискримінації з причин громадянства стосовно умов праці, винагороди за працю або звільнення з роботи у порівнянні зі своїми власними громадянами.

Програмою інтеграції України до Європейського Союзу визначені пріоритети щодо узгодження законодавства України із законодавством ЄС, яке регулює вільне пересування осіб (трудова міграція). Даною Програмою на 2004–2007 роки заплановано створення правових, економічних, соціальних засад для регулювання міграційних процесів в Україні, зокрема щодо приведення чинного законодавства України у сфері трудової міграції до вимог ЄС.

План дій «Україна — Європейський Союз», який розрахований на три роки, має допомогти реалізувати положення УПС як основи співробітництва між Україною та Європейським Союзом. Серед пріоритетних напрямків діяльності щодо наближення та сприйняття стандартів внутрішнього ринку Європейського Союзу даним планом визначено і сприяння діалогу щодо питань працевлаштування та спроби забезпечити у відповідності до УПС недискримінаційне ставлення до працівників-мігрантів на підставі громадянства.

Під способом забезпечення недискримінаційного ставлення до працівників-мігрантів План дій розуміє повну імплементацію зобов'язань відповідно до ст. 24 УПС, а саме, забезпечити повне виконання положень статті шляхом скасування усіх дискримінаційних заходів, що застосовуються до працівників-мігрантів за ознакою громадянства стосовно умов праці, оплати праці або звільнення.

Угода про партнерство та співробітництво, на відміну від угод про асоціацію, які передують набуттю членства в Європейському Союзі, характеризується тим, що вона не встановлює жодних зобов'язань для Європейських Співтовариств, окрім підтримки наміру України прийняти на себе принципи та стандарти Європейського Союзу.

Вище зазначалося, що для держав-членів Європейського Союзу аксіомою їх процвітання та розвитку є здатність поєднувати інтереси усіх учасників внутрішнього ринку, як тих, що беруть участь в пересуванні товарів, послуг, так і тих, які користуються свободою пересування для працевлаштування, тому дер-

жави-члени вживають всіх залежних від них заходів задля підтвердження авторитету прав людини та практичного дотримання взятих на себе зобов'язань відповідно до засновницьких договорів щодо поваги до прав людей та основних свобод.

Регламент 1612/68 на даному етапі розвитку взаємовідносин між Україною та Європейським Союзом не дає можливості громадянам України користуватись перевагами свободи пересування працівників в межах Європейського Союзу, через його виключно внутрішній характер.

Однак навіть відсутність захисту інтересів працівників-мігрантів, які є громадянами держав, що не є членами Європейського Союзу, з боку вищезазваного Регламенту не є підставою для відмови громадян України від можливостей європейського ринку праці, оскільки при офіційному укладенні індивідуального або колективного трудового договору громадяни України користуються тими самими правами та свободами, що і громадяни держав — членів Європейського Союзу. Інше питання — неофіційна трудова міграція, коли громадяни України під свою власну відповідальність порушують кордони держави — члена Європейського Союзу з метою нелегального працевлаштування.

Стаття 51 УПС визначає, що важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між Україною та Співтовариством є зближення існуючого і майбутнього законодавства України з законодавством Співтовариства. Україна вживе заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведене у відповідність до законодавства Співтовариства.

Встановлені ст. 51 УПС приблизні напрямки зближення законодавства України та Європейського Союзу стосуються регулювання господарської діяльності, тому вони лише опосередковано мають відношення до забезпечення дотримання прав і свобод громадян згідно із принципами та стандартами Європейського Союзу, хоча є очевидним, що не можливо роз'єднувати розвиток цієї сфери суспільних відносин: вони мають доповнювати одна одну.

Правові стандарти, що передбачені нормативно-правовими актами, які можуть бути застосовані до працівників-мігрантів в Україні та державах-членах Європейського Союзу однакові, оскільки як Україна, так і держави-члени Європейського Союзу є учасниками міжнародних угод щодо захисту прав та свобод осіб, зокрема Загальної декларації прав людини 1948 р., Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р.

Різниця полягає не в їх декларативному визнанні, а в якості практичного дотримання. Прогресивність правозахисної та правовстановлюючої думки в Європейському Союзі проявляється в тому, що органи управління Європейського Союзу створюють всі можливі умови для реалізації громадянами ЄС своїх прав та інтересів шляхом встановлення високих правових та соціальних стандартів, які обов'язкові для імплементації в національне законодавство держав — членів Європейського Союзу, а також за допомогою укладення численних міжнародних угод.

Внутрішній ринок створив для громадян Європейського Союзу всебічні умови для досягнення власної економічної мети, що задовольняє як особисті, так і

загальні інтереси. Внутрішній ринок Європейського Союзу не лише надає економічні можливості, але і дозволяє громадянам Європейського Союзу відчувати правову підтримку і захист як з боку громадськості, так і держави у випадку порушення їх прав. Становлення внутрішнього ринку, який відповідає принципам і стандартам, закладеним в засновницьких договорах, виховало у громадян Європейського Союзу високу правову свідомість та здатність захищати свої права, що, в свою чергу, примушує держав — членів Європейського Союзу розробляти та впроваджувати нові механізми для реалізації громадянами права на працю через свободу пересування для працевлаштування.

Поєднання економічного інтересу та усвідомлення практичної можливості реалізації громадянами своїх прав та відчуття ними їх захисту і підтримки робить внутрішній ринок Європейського Союзу привабливим для багатьох економічно активних осіб, незалежно від того, є вони громадянами держав-членів Європейського Союзу чи ні.

Становлення незалежної України, економічна нестабільність розвитку відобразилась на рівні та якості життя громадян України, які вимушені стикатись з неможливістю реалізувати своє право на працю задля отримання належної винагороди.

Через пропозицію широких можливостей громадяни України обирають для себе працевлаштування на внутрішньому ринку Європейського Союзу. В більшості випадків їх вибір не підтримується і не захищається з боку України через відсутність відповідних угод із державами-членами.

Використання внутрішнього ринку Європейського Союзу в інтересах українських працівників-мігрантів може бути забезпечено через наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу щодо правового захисту прав та інтересів працівників-мігрантів. Необхідно прийняти закон, який би забезпечив визнання такого соціального явища, як трудова міграція (мова йде про прийняття окремого закону, а не виділення окремої частини в законі, присвячену міграційним рухам, як то проект Закону України «Про основні засади державної міграційної політики» № 0956 від 25 травня 2006 р.), встановлення основних прав працівників-мігрантів і, найголовніше, сформулював правові механізми захисту прав та інтересів громадян України, які виїжджають за кордон для працевлаштування. Крім цього необхідно укласти угоди про взаємне працевлаштування із державами — членами Європейського Союзу, в яких зайняті працівники-мігранти з України. Наслідком забезпечення правового регулювання працевлаштування працівників-мігрантів має стати визначення обсягу їх прав та обов'язків, забезпечення захисту інтересів останніх з боку держави, розроблення і впровадження у практичне використання зрозумілої процедури для легального працевлаштування працівників-мігрантів на території держав — членів Європейського Союзу.

Закріплення правового захисту громадян України буде практичним підтвердженням визнання міжнародних нормативних актів про права людини, а також прийняття стандартів щодо захисту прав людини, встановлених засновницькими договорами Європейського Союзу.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ ЗА ДОГОВОРОМ ЛІЗИНГУ ПРАЦІ

В останні роки не без впливу закордонної практики одержало поширення використання так званих нетрадиційних, гнучких форм зайнятості.

Італійський термін «*lavoro interinale*», англійські «*outsourcing*», «*outstaffing*», французький «*travail interimaire*» досить важко перекласти на українську мову буквально, хоча з'явився й наш термін «лізингова» праця. У сучасному світі така організація праці здійснюється в рамках таких схем: аутсорсінг, аутстафінг, стаф лізинг.

Аутсорсінг являє собою залучення працівників сторонніх організацій для виконання певних видів роботи, що не є профільними для даної організації. Іншими словами, за межі компанії виводиться виконання деяких «допоміжних» трудових функцій: наприклад, прибирання приміщень, проведення ремонтних робіт, маркетинг і т. п. Правовим оформленням такої форми використання чужої праці виступає укладання договору платного надання послуг між організацією-послугодавцем і організацією-послугоотримувачем. При цьому організація-послугодавець спеціалізується на наданні певного роду послуг. Працівники знаходяться в трудових відносинах з організацією-послугодавцем і виконують роботу з певної професії, обслуговуючи замовників свого роботодавця.

Лізинг персоналу (*staff leasing*) — у цьому випадку договір платного надання послуг укладається між кадровим агентством і організацією, що фактично використовує працю «орендованих» працівників. Кадрове агентство ніякою спеціалізованою діяльністю по наданню послуг не займається. Воно набирає працівників за замовленням організації користувача виключно для роботи в даній організації на певний строк. Працівники приймаються на роботу в кадрове агентство, що формально виступає роботодавцем, однак фактично ніякої діяльності крім працевлаштування, лізингу персоналу й т. п. не здійснює. Таким чином, кадрове агентство виконує роль «підставного» роботодавця, у той час як існує реальний роботодавець, що: а) зробив замовлення кадровому агентству на підбір фахівців певних спеціальностей; б) організує й використовує працю працівників у своїх інтересах; в) установлює внутрішній трудовий розпорядок, обов'язковий для дотримання всіма, у тому числі «орендованими» працівниками; г) оплачує працю орендованих працівників [1].

При лізингу персоналу фактичний роботодавець одержує ряд переваг: він не зв'язаний правовими відносинами із працівником і не несе перед ним ніяких зобов'язань; він вправі припинити використання «орендованого персоналу» після закінчення зазначеного в договорі платного надання послуг строку без будь-яких гарантій для працівників; формально укладаючи цивільно-правовий договір, а фактично вступаючи в трудові відносини, він заощаджує на

витратах на робочу силу (у нього набагато менша, ніж необхідно по обсягах виробництва, чисельність або штат працівників, відповідно менше фонд оплати праці й оподатковувана база для обчислення деяких видів податків і зборів).

Працівники, що формально перебувають в трудових відношеннях з кадровим агентством, не мають змоги брати участь у колективних переговорах і в керуванні організацією, в якій вони фактично працюють, незважаючи на те, що виконувана ними робота зазвичай носить постійний характер, вони укладають строкові трудові договори; на них не поширюються соціальні гарантії, передбачені для трудового колективу організації, що використовує їхню працю; їхня заробітна плата може бути (і, як правило, установлюється) менша, ніж працівників, що виконують аналогічну роботу й знаходяться в штаті організації [2].

Остання форма — аутстафінг — є ще більш цинічною. При аутстафінгу компанія виводить частину своїх працівників зі штату й передає їх кадровому приватному агентству. Агентство формально виконує для них функції роботодавця, але фактично вони продовжують працювати в останній компанії.

Невирішеною є також проблема забезпечення для працівників організації-послугодавця безпечних умов праці. Відповідні обов'язки покладають тільки на роботодавця, а у випадку позикової праці робота виконується в організації, з якою працівник не зв'язаний трудовими відносинами. Роботодавець у такій ситуації фактично не має змоги реально управляти охороною праці, а організація, одержуючи послугу, не є роботодавцем.

Таким чином відносини з лізингу праці відрізняються від звичайних трудових відносин як за суб'єктним складом, так і за змістом.

Автори концепції правового регулювання лізингової праці в Російській Федерації, намагаючись уточнити специфіку позикової праці, з одного боку, стверджують, що через особливості відносин з надання лізингової праці формальний роботодавець позикового працівника, тобто лізингове агентство, частину своїх повноважень роботодавця передає підприємству-користувачеві. Останнє, у свою чергу, приймає на себе ці повноваження й відповідальність, але, вочевидь, не стає при цьому роботодавцем позикового працівника. Підставою передачі лізинговим агентством фірмі-користувачеві певного обсягу прав і обов'язків відносно позикового працівника є цивільно-правовий договір платного закінчення послуг, укладений між ними. Підприємство-користувач виступає в ролі додаткового учасника правовідносин між позиковим працівником і лізинговим агентством. З іншого боку, вони ж вважають, що відносини працівника й підприємства-користувача, хоча й породжені цивільно-правовим договором між агентством і підприємством-користувачем, але мають певні риси трудових правовідносин і регулюються трудовим законодавством, але з певними особливостями [3].

Дане визначення сутності лізингової праці уявляється недостатньо переконливим, на думку деяких правознавців (Є. А. Єршова, А. Нуртдинова). За своєю юридичною природою договір лізингу персоналу набагато ближче до договору оренди, що характеризується передачею в користування того чи іншого майна. Однак на відміну від оренди при лізингу персоналу в користування

надаються працівники. Таким чином, предметом договору фактично виступає трудова діяльність працівників [4].

Сьогодні лізинг праці — явище невідоме для українського законодавства. І, за свідченням багатьох авторів, лізинг праці взагалі не вписується в рамки трудового права, і у випадку недостатньої або повної відсутності регулювання цієї праці, рівень захисту працівників буде знижуватися. Сама позикова праця буде переміщатися в «сірий сегмент» ринку праці.

За останнє десятиліття в більшості країн Західної Європи на законодавчому рівні були розроблені правові механізми регулювання лізингу праці через приватні агентства зайнятості. Так, в 15 країнах — учасниках Європейського Союзу 15 млн чоловік трудяться як позикові працівники. Лізингові фірми працевлаштовують до 7 млн працівників у рік. У Франції темпи росту найму працівників по лізингу за останні роки в 13 разів перевищили темпи росту робочої сили, що наймає безпосередньо роботодавець. У США послуги аутстафінгу / лізингу персоналу пропонують більше 2 тисяч компаній, так звані РЕО (Professional Employer Organizations), у штаті яких більше 2,5 млн американців [5].

Принципове значення для розвитку індустрії лізингу персоналу мало визнання легітимності цієї діяльності з боку Міжнародної організації праці, що на 85-й сесії в 1997 р. прийняла Конвенцію МОП № 181 і Рекомендацію № 188 відносно приватних агентств зайнятості. Як законна послуга агентства був визнаний найм працівників для надання їх у розпорядження третім особам, які безпосередньо використовують їхню працю. З пострадянських часів дана Конвенція ратифікована в Литві, Грузії, Молдові. В 2004 р. пройшли слухання в Державній Думі Російської Федерації про ратифікацію Конвенції. Указом Президента України від 11.07.2005 р. № 10/73/2005 «Про удосконалення державного регулювання в сфері зайнятості населення й ринку праці в Україні» Кабміну було доручено до 01.12.2005 р. внести на розгляд Верховної Ради України проект Закону «Про ратифікацію Конвенції МОП № 181». Однак даний Указ Президента так і не був введений у дію.

Приватні кадрові агентства надають свої послуги й в Україні. Дані послуги із працевлаштування надаються платно, без яких-небудь обмежень щодо видів професій і рівня такої плати, статистична звітність про роботу таких агентств відсутня, нагляд з боку компетентного органу за їхньою діяльністю не встановлений. Мають місце факти порушення законодавства приватними агентствами зайнятості, про що свідчать проведені перевірки інспекції Київського міського центра зайнятості, за результатами яких матеріали передані на розгляд правоохоронним органам.

Відсутність правової бази по цьому питанню створює ненормальну ситуацію: позикова праця на практиці застосовується, але пробіли в трудовому законодавстві ведуть до того, що дані відносини існують поза правовим полем.

Для регулювання лізингу праці й установлення балансу між гнучкістю для користувачів і захисту для працівників в українському законодавстві буде потрібно внесення відповідних положень в проект Трудового кодексу й інші нормативно-правові акти, що регулюють трудові відносини. При розробці адек-

ватного правового регулювання позикової праці необхідно максимально використовувати визнані у всьому світі стандарти, а також досвід відповідного регулювання, накопичений іншими країнами.

Література

1. Нуртдинова А. Заспный труд: особенности организации и возможности правового регулирования // Хозяйство и право. — 2004. — № 9. — С. 24.
2. Головина С. Содержание трудового договора при взаимном труде // Хозяйство и право. — 2004. — № 10. — С. 21.
3. Концепция правового регулирования заемного труда // Хозяйство и право. — 2004. — № 2. — С. 54.
4. Сршова С. А. Позикова праця // Трудове право. — 2004. — № 10. — С. 27.
5. Кисельова Т. Приватні агентства зайнятості // Юридичний вісник України. — 2006. — № 13. — С. 8.
6. Васильєв В. А. Представництво в трудових відносинах в умовах позикової праці // Трудове право. — 2005. — № 11.

УДК 349.3:364:340.114(477)

Т. Ругляк

ДЖЕРЕЛА ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

Право набуває загальнообов'язкового значення та може впливати на суспільні відносини тільки тоді, коли воно закріплене та виражене в джерелах права. Можна сказати, що джерела права — це невід'ємний елемент права, який дає йому право на життя.

Термін «джерело права» є ключовим поняттям в юридичній науці. Джерела права були та залишаються предметом особливої уваги представників як загальної теорії права, так і галузевих юридичних дисциплін.

Дослідження, присвячені джерелам права взагалі та джерелам права соціального захисту зокрема, є важливими та актуальними тому, що їх результати відкривають можливості для підвищення ефективності конкретних правових засобів, які містяться в різних формах існування права та призначені для правового регулювання суспільних відносин, що належать, наприклад, до предмета права соціального захисту.

У вітчизняній юридичній науці існують різні підходи до розуміння джерел права. По-перше, розкривається співвідношення джерела та форми права і більшість авторів розглядають ці поняття як тотожні, оскільки вони застосовуються для визначення одного і того ж явища. Певний сенс в їх розмежуванні в тому, що форма свідчить про спосіб зовнішнього вираження норм права, надає їм офіційності та загальнообов'язковості, а джерело вказує, звідки черпаються норми права. Але, як відзначають теоретики права, термін «джерела права» є більш зручним у використанні і до того ж традиційним в міжнародній практиці.

Під джерелами права розуміють у більшості випадків саме способи зовнішнього вираження норм права.

Отже, джерела права — це і є форми зовнішнього вираження та закріплення змісту правових норм. Норми права сприймаються в суспільстві і додержуються завдяки відповідною мірою оформленим джерелам права. Зокрема, правове регулювання суспільних відносин здійснюється прийняттям відповідних юридичних норм. При цьому останні знаходять свій вираз у формі рішень нормотворчих органів і визначають, наскільки правила поведінки, які розкривають зміст цих актів, є важливими та значимими в суспільстві та державі. Інакше існування права (правил поведінки) має сенс тільки тоді, коли воно отримує певну форму. Тому слід визнати, що право фактично не можна розглядати у відриві від його форми. Потрібно відзначити, що через конкретну форму і проявляється право, визначається його статус у державі.

Якщо в загальній теорії права, інших галузях проблема джерел права достатньо повно досліджена, то в такій молодій галузі права, як право соціального захисту України, дана проблема ще не була предметом спеціального та комплексного дослідження. Серед науковців немає єдності у визначенні поняття джерел права соціального захисту.

Наприклад, С. М. Синчук, досліджуючи джерела права соціального забезпечення України та особливості, що вирізняють їх з-поміж джерел інших галузей права, зазначає, що під джерелами права соціального забезпечення потрібно розуміти нормативно-правові акти, що приймаються компетентними державними та іншими уповноваженими органами для врегулювання суспільних відносин, які становлять предмет правового регулювання права соціального забезпечення.

Своє визначення поняття джерел права соціального забезпечення України дав М. Д. Бойко, який відзначає, що під джерелами права соціального забезпечення розуміються ті чи інші нормативні акти як форми вираження нормативної державної волі, спрямованої на регулювання різних за характером і змістом суспільних відносин, але які містять в собі норми, що регулюють правовідносини, що виникають між громадянами та відповідними органами з приводу соціального забезпечення громадян.

На думку Б. І. Сташківа, джерела права соціального забезпечення — це витоки формування цієї галузі права, система факторів, які визначають зміст і форми вираження правових норм у сфері соціального забезпечення та соціального захисту населення.

Професор І. М. Сирота вважає, що до джерел права соціального захисту треба відносити тільки ті нормативно-правові акти, які містять норми, що регулюють відносини з соціального захисту, а також похідні від них процедурні та процесуальні відносини.

Н. Б. Болотіна джерела права соціального захисту визначає у двох значеннях — матеріальному та юридичному. У матеріальному значенні під джерелами права соціального захисту вона розуміє матеріальні засоби забезпечення соціальних виплат та надання соціальних послуг громадянам. Такими джере-

лами права соціального захисту виступають матеріальні кошти соціальних фондів — Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, Фонду України соціального захисту інвалідів, Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення; державного та місцевих бюджетів України. Юридичні джерела права соціального захисту, на її думку, — це такі, що виходять від держави або від інших суб'єктів, уповноважених державою, визнані державою офіційно документальні способи вираження і закріплення норм права, які надають їм юридичного, загальнообов'язкового значення.

Поняття джерел права соціального забезпечення визначається й у російській науковій та навчальній літературі.

Так, В. С. Андреев вважав, що джерелами радянського права соціального забезпечення називаються форми вираження волі народу в правових нормах, які належать до даної галузі права. Норми права соціального забезпечення закріплюються у нормативно-правових актах держави.

На думку В. А. Тарасової, джерелами права соціального забезпечення є нормативні акти, видані компетентними органами (органами державної влади та управління, а в певній частині — органами колгоспів та профспілок), за допомогою яких встановлюються, змінюються чи скасовуються норми права, що регулюють відносини із соціального забезпечення громадян і тісно пов'язані з ними відносини, які підпадають під предмет права соціального забезпечення.

К. Н. Гусов дає таке визначення: «Джерела права соціального забезпечення — це різноманітні нормативно-правові акти, що регулюють комплекс суспільних відносин, які становлять предмет даної галузі права».

Сучасний російський науковець С. І. Кобзева, аналізуючи та вивчаючи погляди різних науковців на визначення цього поняття, дійшла висновку, що джерела права соціального забезпечення — це зовнішня форма правотворчої діяльності держави у сфері соціально-забезпечувальних відносин, за допомогою яких воля законодавця стає обов'язковою для виконання».

М. Л. Захаров і Е. Г. Тучкова під джерелами права соціального захисту розуміють акти, що у сукупності утворюють законодавство з соціального захисту, яке регулює весь комплекс суспільних відносин, що становлять предмет цієї галузі права.

Аналізуючи наведені поняття джерел права соціального забезпечення, слід відзначити, що у всіх визначеннях йдеться виключно про позитивне право, джерелами якого визнаються нормативно-правові акти компетентних органів, в яких містяться норми права соціального забезпечення і які є зовнішньою формою вираження волі держави в процесі правотворчої діяльності.

Оскільки, поняття джерел права соціального захисту — це дефініція, що охоплює загальні ознаки, характерні для даного явища, то можна дати таке визначення цього поняття. Джерела права соціального захисту — це нормативно-правові акти, як зовнішня форма правотворчої діяльності компетентних державних та інших уповноважених органів, для врегулювання суспільних відносин, які становлять предмет правового регулювання права соціального захис-

ту. Результатом правотворчої діяльності держави є нормативно-правові акти, які містять норми права соціального захисту. Виражені тільки у визначеній формі, такі норми стають загальнообов'язковими, правовими, реалізація яких забезпечується засобами державного впливу.

Отже, джерела права соціального захисту втілюють в собі рішення правотворчих органів щодо створення, зміни, скасування норм права соціального захисту. Створення джерела права — невід'ємна частина правотворення, без якої норми права соціального захисту не можуть з'явитися, а рішення компетентного органу не може отримати значення державної волі, норми права.

Джерела права соціального захисту є тією формою, в якій норми права виступають в реальному житті, з якої черпаються знання про чинне право і до якої звертаються при вирішенні конкретних правових ситуацій.

Отже, головними ознаками джерела права є: нормативний характер приписів; обов'язковість їх виконання; сила державного примусу.

Визначення поняття джерел права соціального захисту пов'язано із з'ясуванням форми вираження норм права, прийнятих компетентними органами держави для регулювання відносин у сфері соціального захисту. Формою українського права є нормативно-правові акти. Вони надзвичайно різноманітні і розподіляються за сферами життя суспільства, в яких циркулюють.

Нормативно-правовий акт як джерело права соціального захисту характеризується такими основними рисами: видається в межах компетенції відповідного державного органу; повинен відповідати актам вищих органів; набуває обов'язкової сили після його опублікування чи іншого передбаченого нормами права доведення до відання виконавців.

Джерела права соціального захисту класифікуються за різними підставами. Залежно від цілеспрямованості, нормативно-правові акти, що є джерелами права соціального захисту, можна класифікувати за низкою ознак.

За формою акта джерела права соціального захисту можуть бути поділені на закони та підзаконні акти, якими встановлюються певні норми права. До першої групи належать Конституція, Основи законодавства і закони. Закони, як нормативно-правові акти, наділені вищою юридичною силою, тому всі інші правові акти повинні виходити з законів і не суперечити їм.

Підзаконні нормативно-правові акти видаються на підставі законів для їх виконання та конкретизації законодавчих приписів. Залежно від становища державних органів, що видають підзаконні акти, їх компетенції, а також характеру та призначення самих актів, підзаконні акти поділяються на: укази, постанови, декрети, розпорядження, накази, інструкції, правила, положення тощо.

Нормативно-правові акти, що регулюють відносини із соціального захисту, можна класифікувати за їх дією в часі на постійні й тимчасові. Дія нормативно-правового акта в часі визначається моментом набуття ним чинності та моментом припинення його дії.

За дією в просторі нормативно-правові акти даної галузі права поділяються на загальнодержавні, місцеві та локальні. Загальнодержавні — це ті, що діють на всій території України, тобто які є загальнодержавними, місцеві — такі, що

прийняті місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування і діють лише на території певної адміністративно-територіальної одиниці. Локальні акти обмежені рамками певного підприємства, установи, організації і містяться у колективних договорах, угодах і статутах підприємств.

Нормативно-правові акти, що регулюють відносини із соціального захисту, зазвичай поширюються на всіх осіб, які на законних підставах перебувають на території України, а в окремих випадках і за її межами (наприклад, в разі виплати громадянам, що виїхали за кордон, пенсій, призначених внаслідок трудового каліцтва або професійного захворювання). Такі акти віднесені до загальних. У деяких випадках суб'єктами відносин, що регулюються нормативно-правовим актом, є не всі, а певні, визначені цим актом, категорії громадян. Такий акт називається спеціальним.

У праві соціального захисту поєднується декілька рівнів правового регулювання: центральний, регіональний, місцевий та локальний, що є однією із головних особливостей методу права соціального захисту. Розподільчий характер відносин із соціального захисту, як головна риса цієї галузі, обумовлює поєднання різних рівнів правового регулювання. Для законодавця очевидно, що витрати із соціального захисту, є непосильними тільки для Державного бюджету, а відтак соціальний захист населення фінансується спільно за рахунок коштів Державного бюджету та коштів місцевих бюджетів.

Аналізуючи правотворчу діяльність компетентних органів, можна дійти висновку, що формування української системи соціального захисту передусім пов'язане з прийняттям нормативно-правових актів у вигляді законів із загальнодержавного соціального страхування, державної соціальної допомоги, спеціального та додаткового соціального захисту, недержавного соціального забезпечення. Законодавство ж радянського періоду в даній сфері обмежувалось, як правило, рівнем підзаконних нормативно-правових актів. Вивчаються аналогічні правові акти інших країн для узгодження соціального законодавства, враховуються особливості правового регулювання відносин із соціального захисту в країнах ЄС. Ця тенденція свідчить про приведення сфери соціального захисту населення до міжнародно-правових стандартів.

На відміну від більшості галузей права в праві соціального захисту галузевої кодифікації законодавства не проведено, хоча певні передумови для цього вже існують. В Україні діє низка кодифікованих нормативно-правових актів з окремих видів соціального захисту, інтенсивно розвивається поточне законодавство. За відсутності загальної галузевої кодифікації законодавства, джерела права соціального захисту теж не достатньо систематизовані. Нині у галузевому законодавстві існує великий масив суперечливих, недосконалих нормативно-правових актів, які потребують систематизації та оновлення. У цей час існує нагальна потреба в прийнятті кодифікованого нормативно-правового акта, який комплексно врегулював би усю систему відносин у сфері соціального захисту, визначив би суб'єктний склад, організаційно-правові форми та види соціального захисту України. Прийняття такого акта сприяло б створенню цілісної системи джерел права соціального захисту України.

ПУБЛІЧНА І ПРИВАТНА ТЕНДЕНЦІЇ У РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПРАВА

Проблема співвідношення публічної і приватної тенденцій у розвитку трудового права України є актуальною. По суті, оптимальний розвиток цих двох тенденцій безпосередньо визначає перспективи приведення законодавства про працю у відповідність із потребами суспільних відносин, які регулюються цією галуззю права. Однак ця проблема не тільки не піднімається на практиці, не тільки не досліджується в науці, але навіть і не ставиться. Цьому перешкоджає сформована і підтримувана корпоративними інтересами вчених думка про трудове право як галузь права, що має специфічний метод правового регулювання. В. Г. Ротань, однак, висловив думку про те, що трудове право є комплексною галуззю права [1, 128], що виключає можливість єдиного методу правового регулювання. Отже, треба забезпечити розвиток і публічної, і приватної засад у трудовому праві відповідно до потреб відносин, що становлять предмет трудового права.

Для вітчизняної науки трудового права характерне розуміння цієї галузі права як такої, що покликана служити цілям охорони праці, яка розуміється досить широко (як захист інтересів найманих працівників). Це відповідає сутності трудового права, історія появи й розвитку якого пов'язана, з одного боку, зі становленням промислового виробництва і розширенням використання найманої праці, а з іншого боку, — з ідеєю гуманізму, поступовим усвідомленням вищої цінності людини, її життя та здоров'я. Однак у період соціалізму навіть ціль захисту інтересів людей праці досягалася, насамперед, жорстким публічно-правовим регулюванням, за допомогою якого людину захищали навіть від неї самої (наприклад, жорстко обмежувалося сумісництво, оскільки не дуже розумна людина могла на шкоду своєму здоров'ю укласти договір про роботу за сумісництвом і тим самим, маючи право на відпочинок, фактично позбавити себе цього права і заподіяти шкоди своєму здоров'ю). Перехід до ринкової економіки змінив багато чого. Але проблема співвідношення публічної і приватної тенденцій у розвитку трудового права не була належним чином вирішена в законодавстві, оскільки для цього не були створені теоретичні передумови. За таких обставин і публічна засада у трудовому праві не доводиться до свого логічного завершення і приватна засада не розвивається в напрямку доцільності й розумності.

Публічно-правова тенденція у трудовому праві пов'язана, у першу чергу, з тим, що ця галузь права потребує послідовного перетворення, що не може здійснюватися в інших формах, ніж публічно-правові. Незважаючи на те, що історія розвитку трудового права нараховує більше двохсот років, власне, воно йде рука в руку з розвитком капіталізму, остаточне його формування відбулося лише в середині ХХ ст., що для вітчизняного права означає — у радянський період.

У цей час вітчизняне трудове право досить активно розвивалося під впливом комуністичної ідеології, що обумовило зайву урегульованість трудових відносин. Зміни, що відбулися у державному устрої, у самій системі суспільних відносин обумовлюють необхідність усунення зайвої урегульованості відносин, що становлять предмет трудового права. Однак це не може означати, що для сучасного трудового права повинна бути характерна тільки тенденція до розвитку приватних засад і зниження ролі публічних засад. Кожна із цих засад повинна розвиватися там і в тій мірі, де й наскільки в цьому є суспільна потреба.

Публічна тенденція у розвитку трудового права повинна проявлятися насамперед у забезпеченні захисту засобами цієї галузі прав та інтересів всіх найманих працівників. У період формування в Україні ринкової економіки відбулося нічим не виправдане вторгнення цивільного права в трудові по своїй суті відносини. Склалася своєрідна ситуація, за якої держава змиралась з фактичним обмеженням сфери дії трудового права, профспілки стурбовані виключно інтересами своїх членів, а наймана по своїй суті праця, потреби в урегулюванні якої викликали до життя трудове право, не виправдано часто використовуються у цивільно-правових формах. Створюється враження, що для цього взагалі немає ніяких перешкод. Так, в одній з дисертацій аналізується нещасний випадок, що відбувся під час виконання робіт на підставі договору підряду, у якому замовником було приватне підприємство, а підрядником група штукатурів, що не мали статусу підприємців. Підрядники виконували зовнішні штукатурні роботи на рівні п'ятого поверху. Колиска, у якій перебував один з підрядників, впала. Підрядник одержав травми, не сумісні з життям, і вмер. Комісія, що проводила спеціальне розслідування цього нещасного випадку, установила, що колиску навішував сам потерпілий разом з іншим підрядником. Отже, в тому, що сталося, винуваті вони самі. Бюро судово-медичної експертизи встановило, що в крові потерпілого виявлений етиловий спирт у концентрації, що відповідає сильному сп'янінню. У протоколі засідання комісії зі спеціального розслідування нещасного випадку зазначено на те, що бригада виконувала роботу за договором підряду і на свій ризик. Тому на членів бригади не поширюється дія Порядку розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві [2, 25–27].

Таким чином, розслідування нещасного випадку показало, що державні органи, покликані здійснювати нагляд за охороною праці, погодилися з тим, що договори підряду на виконання робіт можуть укладатися завжди і скрізь, раз уже вважається, що такі договори припустимо укладати на виконання робіт на висоті, які вимагають наявності закінченої та успішної професійної підготовки, підтвердженої документом державного зразка [3].

Автор згаданої дисертації також погоджується з тим, що не можна покласти відповідальність за цей нещасний випадок на приватне підприємство (наймача), оскільки його посадові особи були невинуваті і не мали можливості попередити нещасний випадок [4, 80]. Такий висновок, можливо, і відповідає чинному законодавству, але в науково-теоретичній роботі варто було б запропонувати змінити це законодавство, чого автор не робить.

У первісному проекті Трудового кодексу України, поданому у Верховну Раду України Кабінетом Міністрів України, встановлювались гранично жорсткі обмеження на використання найманої праці у цивільно-правових формах. Тобто уряд розумів, що в принципі відмовляти в захисті засобами трудового права можна тільки особам, які одержали статус підприємців. У процесі доопрацювання цього законопроекту у Верховній Раді, яка повинна бути ближче до народу, ніж Кабінет Міністрів, було запропоновано прямо легалізувати виконання робіт за договорами підяду, не встановлювати на цей рахунок будь-яких обмежень, а гостроту ситуації запропоновано трохи згладити посиленням на те, що суд може встановити факт використання цивільно-правового договору для регулювання трудових відносин і застосовувати до таких відносин акти трудового законодавства. При цьому ніяких нових критеріїв для розмежування трудових і цивільних відносин проектом Трудового кодексу не передбачається. Це означає, що договори підяду можна укладати майже без обмежень, крім випадків, коли характер роботи припускає суворе підпорядкування працівника внутрішньому трудовому розпорядку.

Уявляється, що необхідно посилити публічну засаду при визначенні самого предмета трудового права і встановити, що трудове законодавство поширюється на всі відносини із приводу виконання робіт, крім випадків виконання робіт фізичними особами-підприємцями в межах цього їхнього статусу, а також виконання робіт на замовлення фізичних осіб, що не є в даних відносинах підприємцями, протягом певного обмеженого строку, крім випадків виконання робіт, що вимагають закінченої й успішної професійної підготовки, підтвердженої документами державного зразка [5] або спеціального допуску (роботи, що припускають наявність такого допуску, визначені спеціальними нормативними актами [6]).

Розвиток публічної тенденції в регулюванні трудових відносин повинен полягати й у відмові від визнання трудо-правового значення проблеми нелегального використання праці іноземців. В Україні існує досить великий нелегальний ринок праці. Це завдає шкоди не тільки економіці країни й становищу її громадян, але й погіршує кримінальну ситуацію в державі, оскільки нелегальні працівники живуть найчастіше не за законами України.

Іншим актуальним питанням прояву публічної тенденції є вирішення проблем, пов'язаних з регулюванням нормами трудового права особистих немайнових прав учасників трудових правовідносин. Сама категорія особистих немайнових прав зародилася в рамках цивілістичної науки. У цивільному праві розроблене широке коло засобів і прийомів регулювання й захисту особистих немайнових прав суб'єктів — учасників цивільно-правових відносин. У науці трудового права тільки в 60-ті роки минулого століття стали досліджуватись проблеми окремих особистих немайнових прав працівників, що виникають у процесі найманої праці. Спочатку з'явилася робота М. Й. Бару «Охорона трудової честі по радянському законодавству» [7]. Потім Л. Я. Гінцбург звернув увагу на майнові й особисті елементи в трудових правовідносинах. Він писав: «Чи є в складі соціалістичних трудових правовідносин не тільки майновий, але

й немайновий елемент, чи стають особи, що вступили в трудові правовідносини, суб'єктами не тільки майнових, але й немайнових прав і обов'язків, зокрема, особистих немайнових прав? На це питання потрібно дати позитивну відповідь» [8, 78]. В 1983 році Н. П. Зарубіна захищає дисертацію, присвячену ролі трудового права у формуванні особистості й охороні честі й гідності робітників та службовців [9].

У нових умовах виявляється необхідність удосконалення нормативної бази, спрямованої на регулювання й захист особистих немайнових прав працівників нормами трудового права, розробки більш ефективного в порівнянні з чинним законодавством механізму захисту особистих немайнових прав трудящих. Ця тенденція частково знайшла відбиття в проекті Трудового кодексу, однак далі проблеми сексуальних домагань справа не пішла. Тим часом залежний характер найманої праці, природне право роботодавця давати вказівки найманому працівникові повинні поєднуватися з гарантіями захисту особистої, у тому числі й психологічної сфери найманого працівника.

Посилення публічної тенденції в розвитку трудового права пов'язано також і з тим, що саме ця галузь права повинна стати гарантом здійснення широкого комплексу соціально-економічних прав і свобод, які визнаються за людиною. Ці права та свободи, разом з політичними та деякими іншими, визнані світовим співтовариством наріжним каменем цивілізованості будь-якої держави. Це особливо є актуальним у частині боротьби з дискримінацією, недопущення якої закріплюється в Конституції України і ст. 22 Кодексу законів про працю України. Насправді приклад політичних сил, що домоглися успіху в боротьбі за владу та розглядають високі посади у державному апараті як свою політичну здобич, сприяє поширенню такої практики, за якої кожний керівник, що користується правом прийому на державну службу або службу в органах місцевого самоврядування, саме в такий спосіб розглядає відповідні посади. Ніяких засобів реальної протидії цій практиці, що є однією із причин дезорганізації суспільства і деградації економіки, не вироблено ні правотворчими органами, ні наукою.

Подальший розвиток публічного імперативного регулювання є необхідним у всьому, що стосується охорони праці. Навіть окремі статистичні дані показують, що ситуація з охороною праці в країні як мінімум серйозна. Майже 17 тис. громадян щороку стають інвалідами праці, а кожні 5 годин на виробництві гине один працівник [10, 5]. Практика показує, що роботодавці в нашій країні в основному цікавляться одержанням прибутку, а не економічними втратами суспільства, які спричиняють виробничий травматизм, професійні захворювання і пов'язані з цим витрати на лікування, реабілітацію потерпілих. Питання, пов'язані з регулюванням цієї сфери, завжди перебували у віданні держави, тому й зараз не доводиться очікувати від роботодавців швидкого прояву свідомості. Держава повинна розробити спеціальну програму і, наскільки це можливо, посилити систему державного управління у сфері охорони праці.

Фактором, що детермінує виокремлення трудового права як галузі права та інтеграцію правових норм усередині цієї галузі, служить мета охорони інте-

ресів найманих працівників, особливо їхнього життя й здоров'я. Це не враховує думка, відповідно до якої нагляд і контроль за охороною праці і дотриманням законодавства про працю виходять за межі трудового права [11, 52]. Тим часом розширення сфери й посилення діяльності держави щодо нагляду й контролю за дотриманням законодавства про працю, у тому числі й про охорону праці, є одним з важливих проявів публічної тенденції в розвитку трудового права. Необхідність розширення сфери нагляду й контролю за дотриманням законодавства про працю й про охорону праці пов'язана насамперед з тим, що існує суто формальний підхід до нагляду і контролю. Існує ринок використання найманої праці в цивільно-правовій формі і навіть нелегальне використання робочої сили. Органи державного нагляду і контролю тим часом не мають обов'язку здійснювати нагляд і контроль із метою обмеження такої практики використання найманої праці.

Нарешті, публічна тенденція в розвитку трудового права пов'язана з більш послідовним регулюванням судового захисту прав сторін трудових правовідносин. Варто визнати, що право на судовий захист повинні мати обидві сторони трудових правовідносин. Сьогодні ж роботодавці мають право на захист своїх прав у суді практично тільки у випадках притягнення працівників до матеріальної відповідальності. Уже стягнення із працівників у судовому порядку грошових сум на підставі ст. 127 Кодексу законів про працю України не завжди є можливим.

Таким чином, є ціла низка питань, які необхідно вирішити у зв'язку з майбутнім прийняттям Трудового кодексу України і які полягають у посиленні публічної тенденції в розвитку трудового права.

Приватно-правова тенденція в розвитку трудового права має своє призначення й свою соціальну цінність. Посилення приватно-правової тенденції в розвитку трудового права у принципі можна ототожнювати з його лібералізацією, що традиційно розуміється як істотне скорочення обсягу й рівня гарантій трудових прав [12]. Ніхто не заперечує того факту, що трудові стандарти повинні бути справедливими стосовно не тільки працівника, а й роботодавця. Однак питання про те, що вважати справедливим у кожному конкретному випадку й чи може бути справедливість однією і для працівника й для роботодавця, задовільно не вирішується.

Негативним наслідком лібералізації вважається скорочення кількості та рівня гарантій трудових прав, з акцентом на те, що це знову поверне нас у ті часи, коли працівник був безправний. Тому, з одного боку, процес лібералізації повинен проводитися дуже обережно й поступовно, оскільки ринок праці в Україні не є стабільним, і передбачити його можливу реакцію важко. Але з іншого боку, повернення в епоху експлуатації пролетаріату навряд чи можливе, хоча б через те, що змінилися самі структури праці. Крім того, збільшується питома вага сфери послуг, з'являється все більше й більше видів трудової діяльності, що не мають нічого спільного із традиційним уявленням про пригнобленого робітника. Як правильно вказав І. Я. Кисельов, «економіка високих технологій вимагає зовсім іншого права, ніж економіка труб, що димлять» [13].

Поступово в Україні повільніше, ніж за рубежем, змінюються суб'єкти трудових правовідносин. Сучасний працівник вже не так міцно й не так часто пов'язаний з роботодавцем традиційною залежністю. Якщо остання і має місце, то головним чином у формі залежності економічної. А старі моделі наказу й підпорядкування на Заході все частіше намагаються замінити дискусією або бесідою. Підвищується цінність внеску кожного конкретного працівника. Навіть в Японії, де традиційно цінувався виробничий стаж на конкретному підприємстві, все більшого значення набувають досягнуті успіхи. Нерідким є суперництво між компаніями за цінного працівника. Зміни в трудовому праві у світлі подібних подій неминучі. І мова не йде про те, що трудове право також повинне ставати знаряддям безперервного функціонування економічного механізму або пріоритету інтересів роботодавця. Моральне значення трудового права і його завдання забезпечити соціальну справедливість у сфері праці шляхом сприяння реалізації соціальних прав людини невідривно пов'язані із природою цієї галузі права. Існує мінімум гарантій, від яких не можна відмовлятися. Але трудове право завжди реагувало на вимоги прогресу і для збереження необхідного балансу потрібно переглянути ситуацію, у якій опинилися роботодавці. До того ж в трудовому законодавстві є багато норм, які, обмежуючи роботодавців, не служать поліпшенню становища працівників.

Ось один із прикладів. У Кодексі законів про працю України ціла глава відведена пільгам, що надаються працівникам, які поєднують роботу з навчанням. Ці гарантії не можна визнати пов'язаними із трудовою діяльністю. Проте Кодекс передбачає надання працівникам, що поєднують роботу з навчанням, оплачуваної навчальної відпустки, вільних від роботи днів, оплату проїзду до місця знаходження навчального закладу і т. д. При цьому не враховується, які складності це створює для роботодавців.

Навчання працівників новим професіям є завданням загальнодержавного значення. Право на освіту встановлюється Конституцією, і забезпечуватися це конституційне право повинне спільними зусиллями держави й роботодавців. А тим часом лєвова частина соціального навантаження щодо підтримки студентів, що поєднують роботу з навчанням, лягає на плечі роботодавців, переважно без будь-якої вигоди для останніх. Не можна не відзначити, що далеко не завжди працівник навчається в рамках своєї професії. Для вирішення цієї проблеми навіть не обов'язково збільшувати дотації з боку держави, справедливим у цьому випадку було б передбачити, що надання гарантій щодо оплати проїзду, збереження заробітку залежить від волі роботодавця.

Магістральним напрямом приватної тенденції в розвитку трудового права є диференціація правового регулювання трудових відносин за критерієм ступеня фактичного досягнення мети забезпечення інтересів найманих працівників. Цей ступінь є різним. З'явилася соціальна верства найманих працівників, доходи яких перевищують доходи не дуже успішних підприємців. Чинне законодавство про працю і проект Трудового кодексу України цю проблему ігнорують. А спроби замінити доцільне трудо-правове врегулювання відносин засобами цивільного права виявляються не тільки невдалими, а попросту недо-

речними (мається на увазі ч. 4 ст. 92 Цивільного кодексу України, яка встановлює, що члени органу юридичної особи та інші особи, які виступають відповідно до закону або установчих документів від імені юридичної особи та які порушили свої обов'язки щодо представництва, несуть солідарну відповідальність за збитки, заподіяні ними юридичній особі).

Здійснення диференційованого правового регулювання трудових відносин має проявлятися, зокрема, у наданні різних можливостей сторонам трудового договору визначати за своїм розсудом умови трудового договору. Доцільно було б установити, що при рівні заробітної плати, що перевищує в п'ятнадцять і більше разів мінімальну заробітну плату, договорами про працю становище працівників у порівнянні із законодавством може погіршуватися, крім питань, пов'язаних з охороною праці, честю і гідністю працівників. Тоді не буде однакового регулювання трудових відносин працівників, що одержують мінімальну заробітну плату, з одного боку, і працівників, що одержують заробітну плату, що у сто разів перевищує мінімальну.

Проявом приватної засади є і децентралізація трудового права. Цей процес уже досить давно почався в країнах Європи, США і Японії і є неминучим з низки причин.

По-перше, децентралізація йде рука в руку з лібералізацією. Почасті вона є реакцією на ліквідацію багатьох захисних норм. Роботодавець почуває себе впевненіше й має більше можливостей для маневрування в рамках окремо взятого підприємства, а уже тим більше у відносинах з конкретним працівником, ніж вступаючи в дискусію із профспілкою цілої галузі працівників. Заради справедливості слід зазначити, що тенденція вирішувати трудові конфлікти на максимально низькому рівні аж до підприємства або навіть підрозділу надає деякі додаткові шанси й працівникові. У тій мірі, в якій колективні угоди регулюють способи й характер праці, переговори про їх встановлення повинні вестися децентралізовано: тільки на рівні підприємства або компанії можна врегулювати питання темпу праці, часу початку й закінчення робочого дня, підвищення кваліфікації [14].

Викладене дає підстави для висновку про те, що всі окремі проблеми публічної й приватної тенденцій, які (проблеми) окреслені в цій статті, вимагають подальшого дослідження, що дозволило б підготувати необхідну наукову базу для оптимального публічно-правового і приватно-правового врегулювання відносин, що становлять предмет трудового права.

Література

1. Ротань В. Г. Проблема системи права і творчий потенціал трудового права // Вчені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського. Юрид. науки. — 2005. — Т. 18, № 3. — С. 121–130.
2. Чернега П. На свій страх та ризик // Охоропа праці. — 2001. — № 2. — С. 25–27.
3. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників. Вип. 1. Розд. 2. Професії працівників, що є загальними для всіх видів економічної діяльності: Затв. наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 29.12.04 № 336. — Краматорськ, 2005. — 465 с. — П. 8.

4. Кравцов Д. М. Правове регулювання відносин по розслідуванню та обліку нещасних випадків на виробництві: Дис... канд. юрид. наук. — Х., 2003. — С. 202.
5. Положення про організацію навчально-виробничого процесу в професійно-технічних закладах від 18.05.98 № 181 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 30. — Ст. 1146.
6. Положення про порядок кваліфікаційної атестації та присвоєння кваліфікації особам, які здобувають професійно-технічну освіту від 31.12.98 № 201/469 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 9. — Ст. 357.
7. Бару М. Й. Охорона трудової честі по советському законодавству. — М.: Юрид. лит., 1966. — 117 с.
8. Гипсбург Л. Я. Социалистические трудовые правоотношения. — М.: Наука, 1977. — 210 с.
9. Зарубина П. П. Роль радянського трудового права у формуванні особистості й охороні честі і гідності робітників та службовців: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Х., 1983. — 22 с.
10. Соціальні пріоритети державної політики // Охорона праці. — 2000. — № 11. — 64 с.
11. Мацюк А. Р. Трудові правовідносини розвинутого соціалістичного суспільства. — К.: Наук. думка, 1984. — 280 с.
12. Пуртдинова А. Ф. Трудовое право: некоторые аспекты развития в современном обществе // Журнал российского права. — 2003. — № 11. — С. 139–145.
13. Кисельов І. Я. Новий вигляд трудового права в країнах Заходу: прорив у постіндустріальне суспільство // Трудове право. — 2003. — № 2. — С. 49–52.
14. Дойблер В. Тенденції розвитку трудового права в промислово розвинутих країнах // Держава і право. — 1995. — № 2. — С. 103–109.

УДК 349.232:331.2

В. І. Матієнко

ДЕРЖАВНІ ГАРАНТІЇ У СФЕРІ ОПЛАТИ ПРАЦІ

Оплата праці, що є відображенням системи взаємин роботодавця і працівника у справі винагороди останнього за працю відповідно до нормативно-правових актів, колективних договорів, угод, трудових договорів, — одна з найбільш проблемних, конфліктних і злободенних у сфері трудових правовідносин.

Згідно із ст. 94 Кодексу законів про працю України і ст. 1 Закону України «Про оплату праці» заробітна плата — це винагорода, обчислена, як правило, в грошовому виразі, яку власник або уповноважений ним орган виплачує працівникові за виконану роботу [1].

Розмір заробітної плати залежить від складності і умов виконуваної роботи, професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці і господарської діяльності підприємства, установи, організації і максимальним розміром не обмежується.

Заробітна плата є формою винагороди за працю і важливим стимулом працівників підприємства, оскільки виконує відтворюючу і стимулюючу (мотиваційну) функції.

Як відомо, оплата праці проводиться за відпрацьований і невідпрацьований час, у вигляді компенсаційних виплат, пов'язаних з режимом роботи і умовами праці, різних стимулюючих доплат і надбавок, премій, одноразових заохочувальних виплат, оплат харчування, житла, палива.

У літературі категорія «державні гарантії оплати» розглядається в двох аспектах: економічному і правовому.

Актуальність теми статті не випадкова, оскільки при зміні політичної і економічної формації на початку 1990-х рр. виникла гостра необхідність регулювання суспільних відносин, пов'язаних з проблемою оплати праці, що потребує додаткових наукових досліджень. Перетворення, що проводяться в Україні, направлені на формування соціально орієнтованої ринкової економіки. Одним із важливих чинників, що забезпечують досягнення цієї мети, є ефективне використання трудового потенціалу країни. Для цього потрібне формування цивілізованого ринку праці, що передбачає його державне регулювання, системи соціально-правових гарантій оплати праці.

Зараз в Україні частка зарплати в сукупних доходах населення становить 40%, а частка фонду оплати праці у ВВП не перевищує 30%. У розвинених країнах ці показники досягають 70% і 60% відповідно. Диференціація доходів майже в 2 рази перевищує американський рівень і в 3–5 разів — європейський. Сильне розшарування суспільства продовжується. У країнах Співдружності за межею бідності знаходиться від 20% до 45% населення. У Росії питома вага бідного населення досягла максимуму 41,2% в I кварталі 2004 р., потім, до кінця року, ця частка дещо скоротилася, але все одно залишається високою. Аналогічний показник в Білорусії — 44,4%, Казахстані — 36,4%. Значний прошарок бідних і найбідніших верств населення в країнах СНД зберігається через вкрай низький рівень мінімальної заробітної плати. Встановлений розмір мінімальної заробітної плати від середньої її номінальної величини в 2003 р. становив в Росії і Таджикистані — 5,2%, Киргизії — 7,7%, Молдові — 3,8%, Білорусі — 4,7%, вище в Казахстані — 18,8%.

Обмеження прав працюючих пов'язане із затримкою виплати заробітної плати. Уряди країн СНД вживають заходів до усунення цього соціального зла. У 2004 р. заборгованість по заробітній платі зменшилася в Білорусі на 72%, Росії — на 29%, Киргизії — на 24%, Молдові — на 13%. Проте невиклади зберігаються, особливо в бюджетній сфері, і продовжують ускладнювати і без того важке становище населення [2].

Організація заробітної плати в умовах різноманіття форм власності припускає два основні рівні регулювання відносин, пов'язаних із заробітною платою, зафіксовані в Законі України «Про оплату праці». Це державний і договірний рівні.

Гарантійний характер мінімального розміру оплати праці виражається в тому, що працюючі мають право претендувати на певний місячний рівень винагороди за працю. «Право отримати встановлену державою суму кожен працівник має лише в тому випадку, якщо він повністю виконав норму робочого часу і свої трудові обов'язки (норми праці). Цей рівень не знижується, якщо норма робочого часу і норми праці не виконані не з вини працівника. У разі, коли працівникові, який виконав місячну (годинну) норму праці, нарахована заробітна плата нижче законодавчо встановленого розміру мінімальної заробітної плати, підприємство проводить доплату до її рівня».

Мінімальна заробітна плата — один з важливих соціальних стандартів, що застосовується у всіх державах світу. Згідно з ст. 3 Закону України «Про оплату праці» мінімальна зарплата — це законодавчо встановлений розмір зарплати за просту, некваліфіковану роботу, нижче якого не може проводитися оплата за виконану працівником місячну, почасову норму роботи (об'єм робіт).

Мінімальний розмір оплати праці періодично переглядається з урахуванням зміни вартісної величини мінімального споживчого бюджету з поступовим зближенням рівнів цих показників у міру стабілізації розвитку економіки країни, загального рівня середньої зарплати, продуктивності праці, рівня зайнятості та інших економічних умов.

До складу мінімальної зарплати не включаються доплати, надбавки, заохочувальні і компенсаційні виплати (доплати за роботу в понаднормовий час, важких, шкідливих особливо шкідливих умовах праці, на роботах з особливими природними, географічними і геологічними умовами і умовами підвищеного ризику для здоров'я, а також премії до ювілейних дат, за винаходи і раціоналізаторські пропозиції, матеріальна допомога). Мінімальна зарплата є державною соціальною гарантією, обов'язковою на всій території України для підприємств всіх форм власності і господарювання.

Мінімальна заробітна плата встановлюється в розмірі не нижче вартісної величини межі малозабезпеченості з розрахунку на одну працездатну особу.

Розмір мінімальної заробітної плати встановлюється Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України, як правило, один раз на рік при затвердженні Державного бюджету України з урахуванням пропозицій, вироблених шляхом переговорів представників профспілок, власників або уповноважених ними органів, які об'єдналися для ведення колективних переговорів і укладення Генеральної угоди (ст. 10 Закону України «Про оплату праці»).

Розмір заробітної плати може переглядатися при внесенні змін до Закону про Державний бюджет України залежно від зростання індексу цін на споживчі товари і тарифів на послуги за згодою сторін колективних переговорів.

Зміни розміру мінімальної заробітної плати іншими законами України і нормативно-правовими актами вступають в дію виключно після внесення змін до закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Проте роль мінімальної зарплати не вичерпується сферою оплати праці. У багатьох законах, що регулюють відносини у сфері соціального забезпечення, адміністративної відповідальності, мінімальна зарплата встановлена як еталон для визначення розміру соціальних виплат і штрафів як міри адміністративної і кримінальної відповідальності. Незважаючи на це, щодо соціальних виплат розмір мінімальної заробітної плати не застосовується.

Договірне регулювання оплати праці здійснюється на основі системи соціально-партнерських угод, які укладаються на державному (Генеральна угода), галузевому (галузева угода), регіональному (регіональна угода) і виробничому (колективний договір) рівнях відповідно до Закону України «Про колективні договори і угоди».

Головним принципом при цьому є недопущення погіршення становища

працівників шляхом зниження гарантій, передбачених угодою вищого рівня або законодавством. Проте Закон допускає для подолання фінансових труднощів тимчасово, на період до 6 місяців, в колективних договорах передбачати норми по оплаті праці нижче, ніж в Генеральній і галузевій угодах, проте не нижче за державні норми і гарантії.

Предметом регулювання відносин у сфері оплати праці на державному рівні виступають: основні принципи і норми реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин; мінімальні соціальні гарантії оплати праці і доходів населення на достатньому життєвому рівні; розмір прожиткового мінімуму, мінімальних стандартів; умови зростання фондів оплати праці і встановлення міжгалузевих співвідношень в оплаті праці.

На галузевому рівні угодою сторін колективних переговорів встановлюються галузеві норми оплати праці, зокрема: норми праці і нормативи оплати праці, мінімальні гарантії зарплати на основі єдиної тарифної сітки, мінімальні розміри доплат і надбавок з урахуванням специфіки, умов праці окремих професійних груп і категорій працівників галузі (підгалузі); умови зростання фондів оплати праці; міжкваліфікаційні (міжпосадові) співвідношення в оплаті праці працівників даної галузі.

Галузева угода не може погіршувати становище працівників в порівнянні з Генеральною угодою. В той же час в галузевих і регіональних угодах можуть передбачатися підвищені соціальні гарантії для працівників у сфері оплати праці.

Нарешті, особливе місце в системі договірного регулювання оплати праці займає нижня ланка цієї системи — колективний договір. Саме тут відбувається конкретизація правових норм вищого рівня, встановлених колективними угодами і законодавством.

Слід підкреслити, що багато норм в оплаті праці, сформульованих в законодавстві і генеральній, галузевій і регіональній угодах як загальні моделі, взагалі не можуть бути реалізовані без їх конкретизації в колективному договорі.

Реальне впровадження договірного регулювання у сферу трудових відносин і, зокрема, у сферу оплати праці — прояв процесів децентралізації, які є новими і часом складними для правової свідомості не тільки найманих працівників, але, головним чином, для власників, керівників конкретних підприємств. Правова модель договірного регулювання вимагає від суб'єктів трудових правовідносин глибших знань не тільки трудового законодавства, але й правової культури, яка припускає вміння застосувати, конкретизувати централізовані норми на конкретному підприємстві, знати всі можливі варіанти правового вирішення конкретних питань оплати праці, встановлення додаткових соціальних пільг і гарантій в цій сфері.

У міжнародній практиці існує два основні методи регулювання заробітної плати: колективні переговори і укладення колективних договорів.

Найбільш повно система укладення колективних договорів в держсекторі застосовується в Голландії, Ірландії, Новій Зеландії і Швеції. У Швеції на центральному рівні колективні договори встановлюють мінімум для збільшення

зарплати держслужбовців і суми фондів оплати для їх розподілу за регіонами. Колективними договорами охоплюються всі держслужбовці, включаючи вищих посадовців. Проте для різного рівня держслужбовців регулювання заробітної плати відбувається по-різному. Оплата вищих посадовців визначається урядом. Оплата інших категорій держслужбовців встановлюється урядом або спеціальним комітетом, куди входять керівники відомств.

На загальнодержавному рівні укладаються три основні колективні договори: для працівників держапарату, комунального господарства і для підприємств оборонної промисловості. Ці колективні договори є рамковими для розробки і ухвалення інших колективних договорів в держсекторі, перш за все, щодо підвищення заробітної плати виходячи з наданих державою засобів до регіональних фондів оплати праці держслужбовців. Договори затверджуються урядом. Розподіл фондів для збільшення зарплати відбувається по кожному відомству, яке визначає конкретні цифри по регіонах. Колективні договори, що укладаються в цих рамках, не вимагають додаткового затвердження.

Аналогічна система регулювання зарплати і умов праці колективними договорами є, наприклад, в Норвегії. Тут колективні переговори ведуться для всіх держслужбовців, включаючи працівників держапарату, вчителів, працівників охорони здоров'я, оборони, державних підприємств. Виключення становлять вищі посадовці, з якими укладаються індивідуальні контракти. Уряд і міністерство фінансів встановлюють фінансові рамки для переговорів.

З боку роботодавців в переговорах беруть участь міністерство праці і адміністрація уряду, з боку працівників — 4 основних профспілки:

- національна федерація державних службовців (20 асоціацій);
- національна конфедерація професійних асоціацій (40 асоціацій).

Внаслідок того, що заробітна плата є основним джерелом доходу, необхідним для підтримки життєдіяльності людини, держава здійснює регулювання оплати праці працівників всіх форм власності за допомогою податкової системи, а також встановлюючи розмір мінімальної заробітної плати, надаючи інші державні гарантії і фіксуючи норми, встановлюючи умови і розміри оплати праці керівників підприємств, заснованих на державній і комунальній власності, працівників підприємств, установ і організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, регулюючи фонди оплати праці працівників підприємств-монополістів.

Література

1. Про оплату праці: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 17. — Ст. 121.
2. Цукапова Н. П. Минимальная заработная плата в странах СНГ // Трудовое право РФ. — 2005. — № 5. — С. 21.

ЧАС ВІДПОЧИНКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ПРАЦІВНИКІВ У ПРОЕКТІ ТРУДОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Відповідно до ст. 45 Конституції України кожен, хто працює, має право на відпочинок. Сільськогосподарським працівникам це право забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки, встановленням скороченого робочого дня щодо окремих професій і виробництв, скороченої тривалості роботи у нічний час.

Питання правового регулювання часу відпочинку висвітлювалися в роботах вчених колишнього СРСР М. О. Александрова, І. Я. Кисельова, А. Р. Мацюка, Л. Я. Гінцбурга, В. Ф. Франціяна. Серед вітчизняних дослідників слід назвати В. С. Венедиктова, Д. О. Карпенка, В. В. Жернакова, В. І. Прокопенка, П. Д. Пилипенка, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишеву та ін. Слід відзначити, що у зв'язку з реформуванням аграрного сектора економіки України на сучасному етапі питання правового регулювання часу відпочинку сільськогосподарських працівників досить актуальні.

Тому метою даної статті є дослідження особливостей правового регулювання часу відпочинку сільськогосподарських працівників відповідно до проекту Трудового кодексу України та розробка пропозицій щодо його удосконалення.

Трудове законодавство не дає визначення поняття часу відпочинку, але таке визначення вироблене наукою трудового права. На думку Д. О. Карпенка, час відпочинку — це частина календарного часу, коли працівник вільний від виконання трудової функції й має право використовувати його за власним розсудом.

Праця безпосередньо пов'язана з відпочинком, разом вони є основними соціальними становищами, у яких людина перебуває все своє життя. Праця обов'язково повинна чергуватися з відпочинком, оскільки організм людини не розрахований на безперервний процес праці. Таким чином, одне з основних завдань держави — це створення для громадян відповідних умов праці і відпочинку, задоволення їх потреб і запитів, забезпечення їх законних прав і пільг.

Під час відпочинку правовий зв'язок між працівником і роботодавцем не припиняється. Роботодавець зобов'язаний не тільки надати працівнику час для відпочинку, оплатити його, але і зберегти за ним місце роботи. Працівник же, в свою чергу, по закінченні часу, відведеного на відпочинок, повинен повернутися до роботодавця і продовжити виконувати свої трудові обов'язки.

Трудовим законодавством до часу відпочинку віднесено: 1) перерви протягом робочого дня чи зміни; 2) щоденний відпочинок між робочими днями (зміними); 3) щотижневі вихідні дні; 4) щорічні святкові та неробочі дні; 5) щорічні відпустки.

Кожен із зазначених видів відпочинку має свої особливості. При цьому у сільськогосподарському виробництві тривалість часу відпочинку може відрізнятися від аналогічного відпочинку в інших галузях. Оскільки перерви протя-

гом робочого дня (зміни) відповідно до трудового законодавства надаються працівникам для відпочинку і харчування тривалістю не більше двох годин, як правило від 30 до 60 хвилин, то такі перерви в аграрному секторі тривають, в більшості випадків, не менше двох годин. Це пов'язано, в першу чергу, з тим, що сільськогосподарські працівники паралельно ведуть своє особисте селянське господарство, яке потребує догляду. Тому слід відзначити, що така перерва забезпечує не відпочинок, а дуже часто, навпаки, інтенсивну завантаженість таких працівників.

Працівники мають право використовувати час перерви за власним розсудом. На цей час вони можуть відлучатися з місця роботи. Але, на тих роботах, де через умови виробництва перерву встановити не можна, працівникові повинна бути надана можливість приймання їжі протягом робочого часу. Перелік таких робіт, порядок і місце приймання їжі встановлюються роботодавцем за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації. Наочним прикладом може бути робота комбайнерів у період збирання врожаю, коли дорога кожна хвилина. Тому роботодавець організовує «польові кухні», які виїжджають на поле, де збирається врожай, і механізатори харчуються в польових умовах, не залишаючи свого робочого місця, даного поля, протягом робочого часу.

Оскільки в аграрному виробництві в основному застосовується 6-денний робочий тиждень, тривалість відпочинку між робочими тижнями не повинна бути меншою ніж сорок дві години, а кількість повних вихідних становить один день. Фактично робочий день у суботу для адміністративного персоналу та спеціалістів завершується о 13 годині. Таким чином, тривалість відпочинку між робочими тижнями становить 43 години (11 годин у суботу, 24 години у неділю, 8 годин у понеділок).

Найдовшим, за кількістю вільних днів підряд, видом відпочинку є щорічна відпустка сільськогосподарських працівників. Право на щорічну оплачувану відпустку, відповідно до ст. 2 КЗпП України, віднесено до основних трудових прав працівників, яке виникає з моменту укладення трудового договору. Відповідно до ст.10 Закону України «Про відпустки» право сільськогосподарського працівника на щорічні основну та додаткову відпустки повної тривалості у перший рік роботи настає після закінчення шести місяців безперервної роботи на даному підприємстві і повинно бути використане, як правило, до закінчення робочого року.

Відповідно до ч. 5 ст. 10 Закону України «Про відпустки» право працівника на щорічні основну та додаткові відпустки повної тривалості у перший рік роботи настає після закінчення шести місяців безперервної роботи на даному підприємстві. Отже, можна підсумувати, що підставами набуття права на відпустку сільськогосподарськими працівниками відповідно до Закону України «Про відпустки» є: 1) перебування працівника у трудових правовідносинах з сільськогосподарським суб'єктом господарювання, тобто підприємством, фермерським господарством чи сільськогосподарським виробничим кооперативом; 2) наявність безперервного стажу роботи у такого роботодавця не менше 6 місяців.

Аналіз положень гл. 3 проекту Трудового кодексу України, якою регулюються питання надання відпусток, свідчить, що положення цієї глави не містять визначення поняття «відпустка», що є значним недоліком. У §1 гл. 3 проекту ТК України, де містяться загальні положення про відпустку, в ст. 163 передбачено, що кожен працівник має право на відпустку, що відповідає конституційним вимогам. Відповідно до ст. 164 проекту ТК України право на відпустку забезпечується: 1) гарантованим наданням відпустки визначеної тривалості із збереженням на її період місця роботи (посади) та умов праці; 2) здійсненням гарантійної виплати на період відпустки в розмірі середньої заробітної плати, а також виплатою працівникові у випадках, передбачених трудовим законодавством, колективним чи трудовим договором, матеріальної допомоги для оздоровлення; 3) заборонаю заміни відпустки гарантійною виплатою, крім випадків, передбачених цим Кодексом. При цьому законодавцем у ч. 2 ст. 164 визначено, що трудовим законодавством, колективним чи трудовим договором можуть бути передбачені інші гарантії права на відпустку.

Статтею 165 проекту ТК України передбачено, що працівник вправі використувати час наданої йому відпустки за власним розсудом, що гарантує йому відпочинок та відновлення працездатності. Крім того, час відпусток, що мають цільове призначення, повинен використовуватися відповідно до такого призначення. Це стосується творчих відпусток та відпусток у зв'язку з навчанням.

Слід відзначити, що ст. 166 проекту визначаються такі види відпусток, які суттєво відрізняються за назвою від визначених відпусток Законом України «Про відпустки»: 1) щорічні трудові відпустки: основна трудова відпустка мінімальної тривалості, основна трудова відпустка продовженої тривалості, додаткова трудова відпустка за роботу зі шкідливими та важкими умовами праці, додаткова трудова відпустка за особливий характер праці, додаткова трудова відпустка за роботу на умовах ненормованого робочого часу, додаткова трудова відпустка за стаж роботи; 2) інші трудові відпустки, передбачені законом. Статтею ж 4 Закону України «Про відпустки» щорічні відпустки поділяються на такі види: основна відпустка; додаткова відпустка за роботу із шкідливими та важкими умовами праці; додаткова відпустка за особливий характер праці; інші додаткові відпустки, передбачені законодавством. Отже, як бачимо, у проекті ТК України змінено назви видів щорічної відпустки. Так, «щорічна відпустка» замінена назвою «щорічна трудова відпустка».

Статтею 168 проекту ТК України визначено, що тривалість відпусток визначається цим Кодексом, законами та іншими нормативно-правовими актами у сфері праці, колективними або трудовими договорами і незалежно від режимів та графіків роботи розраховується в календарних днях. Дні державних і релігійних свят, робота в які не проводиться, при визначенні тривалості щорічної трудової відпустки не враховуються. Крім того, відповідно до ч. 3 цієї статті, працівникам, з якими укладено трудовий договір на визначений строк, тривалість щорічних трудових відпусток визначається відповідно до відпрацьованого ними часу. Згідно із ч. 4 до щорічних трудових відпусток не включаються дні тимчасової непрацездатності працівника, засвідченої в установленому

порядку, які збігаються з періодом відпустки, а також відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами. За заявою працівника до щорічних трудових відпусток не зараховуються дні тимчасової непрацездатності працівника з інших причин, визначених законодавством про загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Це означає, що у випадку тимчасової непрацездатності працівника, засвідченої в установленому порядку, у період щорічної трудової відпустки вона буде продовжена на кількість днів непрацездатності працівника. Що стосується відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами, то вона буде приєднана до щорічної трудової відпустки.

Відповідно до ст. 169 проекту ТК України про надання працівникові відпустки роботодавець зобов'язаний видати наказ, підставою для якого є письмова заява працівника. У разі якщо наказ не виданий, працівник не має права за власним розсудом визначати день початку відпустки. З цього виходить, що для того, щоб мати можливість піти у відпустку, яка передбачена колективним або трудовим договором, працівник повинен написати письмову заяву про надання відпустки, а роботодавець — видати наказ з обов'язковим зазначенням дати початку відпустки. При цьому слід відзначити, що у даній статті закладена суперечність. Тому що у першому реченні даної статті законодавець визначає, що роботодавець зобов'язаний видати наказ, а далі бачимо, що такий наказ може бути і не видано. На мою думку, дану статтю слід удосконалити, розширивши її зміст. У даній нормі статті слід вказати, що працівник у заяві про надання відпустки повинен вказати конкретний вид відпустки. При цьому обов'язково встановити терміни подання заяви працівником до початку відпустки. Слід також надати роботодавцю можливість перенести дату початку відпустки працівника у разі виробничої необхідності, але не більше ніж на 14 днів. Частина 2 статті, яка по суті суперечить ч. 1, слід виключити. Таким чином, ст. 169 пропонується викласти в такій редакції:

«Стаття 169. Оформлення відпустки.

1. Про надання працівникові відпустки роботодавець зобов'язаний видати наказ, підставою для якого є письмова заява працівника про надання конкретного виду відпустки, подана за два тижні до бажаного початку відпустки.

2. У разі виробничої потреби роботодавець має право перенести дату початку відпустки, вказану у заяві працівника, на інший термін, але не більше ніж на 14 днів».

До позитивних моментів гл. 3 слід віднести положення ст. 170, в якій передбачено, що роботодавець зобов'язаний у встановленому порядку вести облік відпусток, які надаються працівникам. Крім того, працівник має право щороку у будь-який час ознайомлюватися з даними обліку відпусток, які безпосередньо його стосуються.

Параграфом 2 гл. 3 визначаються види щорічної трудової відпустки, їх тривалість, обчислення стажу роботи, що дає право на щорічну основну відпустку.

Слід відзначити, що ст. 183 проекту ТК визначено право роботодавця на дострокове надання щорічної трудової відпустки, чого у Кодексі законів про працю України немає. Роботодавець за погодженням з виборним органом

первинної профспілкової організації (профспілковим представником) або вільно обраними працівниками представниками (представником) має право на дострокове надання щорічних трудових відпусток повної або часткової тривалості всім або окремим категоріям працівників у разі простою юридичних осіб чи їх підрозділів у зв'язку з обставинами, які заздалегідь передбачити було неможливо.

Працівники повинні бути попереджені про дострокове надання їм щорічної трудової відпустки не пізніше ніж за 15 календарних днів до її початку.

З цього виходить, що у разі простою юридичних осіб чи їх підрозділів роботодавець за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) або вільно обраними працівниками представниками (представником) має право достроково надати щорічні трудові відпустки повної або часткової тривалості всім або окремим категоріям працівників. При цьому повинні скластися такі обставини, які заздалегідь передбачити було неможливо, тобто форс-мажорні обставини, які не залежать від волі людини. Наприклад, характерними для сільськогосподарського виробництва, зокрема галузі рослинництва, обставинами такого напрямку можуть бути: відсутність пального на автозаправках, що призвела до прострочення строків посіву культур, буревій, який знищив весь майбутній урожай, чи цінова політика держави, наслідком якої стала відмова сільськогосподарських товаровиробників вирощувати збиткову для них продукцію. За ринкових умов, на мою думку, така стаття повинна бути в Трудовому кодексі України, адже від таких факторів можна застрахуватися в страховій компанії, але забезпечити роботою працівників при настанні аналогічних умов не завжди вдається. Проте все ж таки положення даної статті викликає одне зауваження щодо погодження такої ситуації з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) або вільно обраними працівниками представниками (представником). З юридичної точки зору, для того, щоб в подальшому не виникало суперечок, в якій формі буде виражене таке погодження, воно повинно бути письмовим. Це дасть змогу в подальшому уникнути багатьох конфліктів на виробництві.

Новою є ст. 184 проекту ТК України, якою передбачається колективне надання відпустки. Так, у колективному договорі може бути передбачено одночасне надання щорічної трудової відпустки всім працівникам (більшості працівників) підприємства, установи, організації, їх структурних підрозділів, якщо характер діяльності позбавляє можливості надання відпустки працівникам у різний час з урахуванням їх інтересів та інших обставин. Недоліком даної статті є те, що законодавець визначає організаційно-правову структуру: підприємство, установу, організацію, а не юридичну особу. За такої редакції статті з цього переліку випадають фермерські господарства, сільськогосподарські кооперативи, які також є юридичними особами та роботодавцями. Тому дану статтю слід викласти в такій редакції:

«Стаття 184. Колективне надання відпустки

У колективному договорі може бути передбачено одночасне надання щорічної трудової відпустки всім працівникам (більшості працівників) юридичної

особи, її структурних підрозділів, якщо характер діяльності позбавляє можливості надання відпустки працівникам у різний час з урахуванням їх інтересів та інших обставин».

У ст. 185 проекту ТК України чітко визначений порядок надання щорічної трудової відпустки. Так, щорічна трудова відпустка повинна надаватися працівникові в межах робочого року, що надає можливість працівнику вчасно відпочити та відновити свою працездатність. Згідно із ч. 2 цієї статті щорічна трудова відпустка за бажанням працівника може надаватися одночасно з щорічною основною трудовою відпусткою або окремо від неї. Частина 3 статті викликає певні зауваження, оскільки вона повторює ч. 1, а саме: щорічна трудова відпустка повинна надаватися працівникові з таким розрахунком, щоб вона була використана, як правило, до закінчення робочого року, за який вона надається, тобто це положення звучить аналогічно до ч. 1. Тому одну із цих частин слід виключити із даної статті.

Відповідно до ч. 4 ст. 185 щорічна трудова відпустка надається згідно з графіком, який затверджується і доводиться роботодавцем до відома працівників не пізніше ніж 15 січня поточного календарного року. Графік складається роботодавцем за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) з урахуванням потреб виробництва, особистих інтересів працівника та наявності можливості для їх відпочинку.

У разі необхідності, згідно з ч. 5 цієї статті, графік надання щорічних трудових відпусток може складатися в окремих підрозділах юридичної особи, що дасть змогу більш ефективно розподілити час відпусток між працівниками. Частиною 6 ст. 185 передбачено, що під час визначення черговості надання щорічних трудових відпусток повинні забезпечуватися права працівників, у яких є право щодо отримання відпусток у зручний для них час. Дана частина в деякій мірі дублює положення ч. 4 цієї ж статті, в якій визначено, що графік складається з урахуванням особистих інтересів працівників та наявності можливості для їх відпочинку. Тому ч. 6 слід виключити із даної статті.

Викликає певні зауваження п. 8 ст. 185 проекту ТК України, яким передбачено, що конкретний день надання щорічної трудової відпустки згідно з графіком встановлюється за погодженням між працівником і роботодавцем. Про день початку відпустки роботодавець письмово повідомляє працівника не пізніше ніж за 15 днів до настання цієї дати. Виникає логічне запитання, яким документом роботодавець письмово повідомить про це працівника? Якщо це буде наказ, як це зазначено у ст. 169 проекту ТК України, то слід даний пункт доповнити: про день початку відпустки роботодавець письмово повідомляє працівника не пізніше ніж за 15 днів до настання цієї дати шляхом видання відповідного наказу. На мою думку, слід залишити схему, яка ефективно спрацювала до цього часу, коли сам працівник за два тижні до початку відпустки пише заяву про надання йому щорічної відпустки відповідно до графіка відпусток. При цьому графік відпусток на початку року доводиться до відома всіх працівників під розписку та вивішується на видному місці.

Таким чином, ст. 185 необхідно удосконалити, виклавши її в такій редакції:
«Стаття 185. Порядок надання щорічної трудової відпустки.

1. Щорічна трудова відпустка повинна надаватися працівникові в межах робочого року.

2. Щорічна трудова відпустка за бажанням працівника може надаватися одночасно з щорічною основною трудовою відпусткою або окремо від неї.

3. Щорічна трудова відпустка надається згідно з графіком, який затверджується і доводиться роботодавцем до відома працівників не пізніше ніж 15 січня поточного календарного року під розписку. Графік складається роботодавцем за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) з урахуванням потреб виробництва, особистих інтересів працівника та наявності можливості для їх відпочинку.

4. У разі необхідності графік надання щорічних трудових відпусток може складатися в окремих підрозділах юридичної особи.

5. Використання графіка щорічних трудових відпусток є обов'язковим як для роботодавця, так і для працівника, крім випадків, встановлених ст. 183 цього Кодексу.

6. Конкретний період надання щорічних відпусток у межах, установлених графіком, узгоджується між обома сторонами. Працівник зобов'язаний письмово повідомити роботодавця про дату початку відпустки не пізніше як за два тижні до встановленого графіком терміну».

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що новий Трудовий кодекс України повинен не лише відповідати ринковим умовам, які склалися в країні, але і захищати права сторін трудових правовідносин у процесі праці у всіх галузях народного господарства.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Карпенко Д. О. Трудове право України: Курс лекцій. — К.: МАУП, 1999. — С. 105.
3. Гордієнко М. І. Особливості правового регулювання робочого часу та часу відпочинку працівників ОВС України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Нац. уп-т внутр. справ. — Х., 2004. — С. 7.
4. Кодекс законів про працю України: Офіц. вид. — К.: Ін Юре, 2000. — С. 4.
5. Про відпустки: Закон України від 15 листопада 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 2. — Ст. 4.
6. Проект Трудового кодексу України від 10.02.2006 р. // www.rada.gov.ua.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕДИЧНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ ДІТЕЙ-СИРИТ

Турбота про здоров'я дітей є одним з основних показників ставлення держави до проблем підростаючого покоління. Разом з тим саме стан справ у цій сфері викликає занепокоєння. Упродовж останніх років в Україні зберігається тенденція до погіршення стану здоров'я дітей, зумовлена негативними факторами соціально-економічного, екологічного та психоемоційного характеру. Залишається високим рівень інвалідності серед дітей, що є одним з найбільш несприятливих явищ у комплексі характеристик стану здоров'я та соціального благополуччя населення. Не вдається уникнути тенденції до зростання кількості дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Саме тому одним із найважливіших стратегічних завдань нашої держави в забезпеченні соціального захисту дитинства є реалізація їх права на оздоровлення і належне медичне обслуговування.

На міжнародному рівні питання охорони здоров'я дітей регулюються Декларацією прав дитини (1959) [5, 16]; Конвенцією про права дитини (1989), яка набула чинності для України з 27 вересня 1991 р. [5, 17]; Конвенцією про обов'язковий медичний огляд дітей та підлітків, зайнятих на борту суден № 16 (1921) [5, 254]; Конвенцією про медичний огляд дітей та підлітків з метою виявлення їхньої придатності до праці у промисловості № 77 (1946) [5, 255]; Конвенцією про медичний огляд дітей та підлітків з метою виявлення їхньої придатності до праці на непромислових роботах № 78 (1946) [5, 247].

Необхідність охорони дитини також була передбачена Міжнародним пактом про громадянські та політичні права 1966 року, Європейською соціальною хартією (переглянутою) 1996 р., Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права, 1966 р., документами спеціалізованих установ ООН, таких як МОП, ЮНЕСКО тощо. В Україні діє ряд міжнародних програм, направлених на вдосконалення системи охорони здоров'я дітей і матерів. Міжнародну допомогу на користь дітей України надають установи ООН, Європейський Союз, Організація економічного співробітництва і розвитку, уряди США, Німеччини, Японії, Канади, Нідерландів, Великобританії, Франції, Швейцарії, Італії, Єгипту, а також ряд міжнародних фондів і неурядових організацій. За період 1994–2005 рр. в Україні були реалізовані програми, які фінансувалися ПРООН, ЮНІСЕФ, ВІЗ, Агентством по міжнародному розвитку США, зокрема «Українська ініціатива по охороні здоров'я», «Програма контролю смертності серед жінок, малюків і дітей», «Програма з прав дитини», «Програма ліквідації йодозалежних захворювань», «Ініціатива лікарні, дружньої дитини», «Чорнобильський проект гуманітарної допомоги і реабілітації», «Проект Надія — експериментальна ініціатива по лікуванню туберкульозу», «Програма охорони здоров'я і розвитку молоді», програма «ЮНЕСКО — Чорнобиль» (проект № 64 «Ство-

рення центрів соціально-психологічної допомоги населенню, потерпілому унаслідок Чорнобильської катастрофи») і багато інших.

Питання охорони здоров'я дітей, реалізації їх прав на користування послугами системи охорони здоров'я, засобами лікування і відновлення здоров'я і забезпечення доступності таких послуг для кожної дитини відображені в Конституції України [1, 141], Основах законодавства України про охорону здоров'я [5], Кодексі законів про працю України, Сімейному кодексі України, законах України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 р., «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13 січня 2005 р., «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» від 16 листопада 2000 р., «Про забезпечення санітарного і епідеміологічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р.; у постановах Кабінету Міністрів України «Про затвердження державної програми відпочинку та оздоровлення дітей на період до 2008 року», «Про поліпшення виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування» від 5 квітня 1994 р. № 228, в указах Президента «Про додаткові заходи щодо забезпечення виконання Національної програми «Діти України» на період до 2005 року» від 24 січня 2001 р. № 42/2001, «Про додаткові заходи щодо посилення соціального захисту багатодітних і неповних сімей» від 30 грудня 2000 р. № 1396/2000, «Про затвердження заходів щодо поліпшення становища дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків» від 17 жовтня 1997 р. № 1153/97, «Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей» від 11 липня 2005 р. № 1086-2005; у наказі Міністерства охорони здоров'я № 16 від 21 січня 2002 р. «Про внесення змін та доповнень до переліку захворювань, які дають право на усиновлення дітей без дотримання строків їх перебування на обліку в Центрі усиновлення дітей при Міністерстві освіти та науки України» [6] та в інших законах та підзаконних нормативних актах.

Обов'язком держави є піклування про здоров'я людини і забезпечення його охорони. Важливим положенням, спрямованим на турботу про здоров'я людини, є норма ст. 49 Конституції України, яка проголошує, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності, дбає про розвиток культури і спорту, забезпечує санітарно-епідеміологічне благополуччя. Крім цього, ст. 50 Конституції України проголошує право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Згідно з ч. 3 ст. 52 Конституції України на державу покладається утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування тощо [1, 141].

У ст. 7 Основ законодавства України про охорону здоров'я, затверджених Законом України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII [2], визначаються ос-

новні державні гарантії права на охорону здоров'я. Держава гарантує дітям та підліткам медичну допомогу, яка забезпечується лікувально-профілактичними і оздоровчими закладами, дитячими поліклініками, лікарнями, диспансерами, санаторіями та іншими закладами охорони здоров'я.

Законом України від 26 квітня 2001 р. «Про охорону дитинства» визначаються умови соціального захисту дітей-сиріт [6]. Закон передбачає систему заходів щодо охорони дитинства, серед яких забезпечення належних умов для охорони здоров'я, навчання, виховання, фізичного, психічного та соціального, духовного та інтелектуального розвитку дітей, їх соціально-психологічної адаптації та активної життєдіяльності, зростання в сімейному оточенні в атмосфері миру, гідності, взаємоповаги, свободи та рівності. Даним Законом гарантується право на життя з моменту визначення її живонародженою та життєздатною за критеріями Всесвітньої організації охорони здоров'я. Держава гарантує дитині право на охорону здоров'я, безоплатну кваліфіковану медичну допомогу в державних і комунальних закладах охорони здоров'я, сприяє створенню безпечних умов для життя і здорового розвитку дитини, раціонального харчування, формування навичок здорового способу життя. Крім цього, держава забезпечує захист прав дітей-інвалідів з вадами розумового або фізичного розвитку; захист дітей, які постраждали внаслідок стихійного лиха, техногенних аварій, катастроф; здійснює допомогу дітям, ураженим ВІЛ-інфекцією, та дітям, хворим на інші невиліковні та тяжкі хвороби тощо.

У 2005 р. було прийнято Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [3, 147]. Цей Закон є комплексним та спеціалізованим нормативно-правовим актом у сфері захисту прав дітей і заслуговує на особливу увагу. Законом визначаються засади державної політики щодо дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, серед яких — встановлення мінімального стандарту медичного обслуговування тощо. Стаття 34 Закону встановлює, що центральний орган виконавчої влади у сфері охорони здоров'я забезпечує медичне обслуговування (у тому числі стоматологами-ортопедрами) дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у межах, не нижчих за мінімальні соціальні стандарти. Обов'язкові медичні огляди всіх дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, здійснюються двічі на рік. У разі потреби здійснюються взяття дітей на диспансерний облік, постійний медичний нагляд за ними і своєчасне лікування. Навчально-виховним закладам забезпечується пріоритетне постачання необхідних медикаментів, медичної апаратури та обладнання, засобів корекції фізичного розвитку.

Медичне забезпечення дітей у різних навчальних закладах здійснюється на безоплатній основі медичними працівниками, які входять до штату цього закладу або відповідних закладів охорони здоров'я, і передбачає проведення обов'язкових медичних оглядів, у тому числі медичних оглядів перед профілактичним щепленням (згідно з календарем щеплень), надання невідкладної медичної допомоги на догоспітальному стані, організацію заходів для госпіталізації [4, 476].

Також Указами Президента України «Про затвердження заходів щодо поліпшення становища дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків» від 17 жовтня 1997 р. № 1159/97, «Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей» від 11 липня 2005 р. № 1086-2005, постановами КМУ «Про поліпшення виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування» від 5 квітня 1994 р. № 228, «Про затвердження державної програми відпочинку та оздоровлення дітей на період до 2008 року», «Про деякі заходи, що стосуються державної підтримки сімей з неповнолітніми дітьми працівників органів внутрішніх справ, загиблих при виконанні службових обов'язків» (1998), ухвалами КМУ «Про пільгову відпустку медикаментів по рецептах лікарів при амбулаторному лікуванні для окремих категорій населення» (1992), «Про пільгове забезпечення інвалідів автомобілями з ручним управлінням і мотоколясками» (1993), «Про додаткові соціальні гарантії для малозабезпечених сімей з хворими дітьми і дітьми першого і другого року життя» (1994), «Про поліпшення виховання, навчання, соціального захисту і матеріального забезпечення дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків» (1994) [6] встановлений ряд пільг для надання медичної допомоги дітям-сиротам, дітям-інвалідам і дітям з малозабезпечених сімей; поставлено завдання запровадити нові ефективні форми профілактики соціального сирітства, забезпечити створення мережі соціальних центрів матері і дитини, соціальних гуртожитків, центрів для ВІЛ-інфікованих дітей, збільшення кількості центрів соціально-психологічної реабілітації неповнолітніх; створення умов для надання психологічної, медичної та педагогічної допомоги дітям-сиротам і дітям, які залишилися без піклування батьків.

Зважаючи на значимість проблеми, в Україні визначені стратегічні напрями охорони здоров'я матерів і дітей в умовах соціально-економічних реформ, які включають вакцинацію, догляд до і після пологів і питання планування сім'ї. Протягом п'яти років в Україні був прийнятий ряд важливих національних програм, які зробили відчутний внесок в поліпшення медичного обслуговування дітей. Серед них Довгострокова програма поліпшення становища жінок, сім'ї, охорона материнства і дитинства в Україні, Державна програма відпочинку та оздоровлення дітей на період до 2008 року, Національна програма планування сім'ї і Національна програма «Діти України».

Але, незважаючи на значну кількість законодавчих актів у сфері правового регулювання охорони здоров'я дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа, численні позитивні результати вирішення цього питання, багато аспектів цієї проблеми залишаються досить не вирішеними. Аналіз усіх показників у сфері охорони здоров'я приводить до висновку, що в Україні сьогодні відсутня ефективна система охорони здоров'я та якісного надання медичної допомоги. Реальний стан охорони здоров'я в Україні залишається незадовільним. Для того щоб передбачені законодавством право на охорону здоров'я та право на медичну допомогу не були декларацією, необхідно вдосконалювати законодавство України щодо медичного забезпечення дітей-сиріт, у зв'язку з чим доцільно:

1) у законодавстві необхідно не тільки декларувати можливість отримання якісної, загальнодоступної, безоплатної медичної допомоги дітям та підліткам, але й закріплювати конкретні обов'язки держави та посадових осіб щодо забезпечення такою допомогою тих, хто її потребує, у першу чергу дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування та осіб з їх числа;

2) здійснювати першочергове забезпечення медичних та оздоровчих дитячих закладів необхідними продуктами харчування, ліками, медичним обладнанням, що повинно бути у відповідних статтях Закону України «Про державний бюджет»;

3) визначити доцільність лікування дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа за кордоном. Використовувати повною мірою можливості національних санаторіїв та лікарень щодо лікування в них дітей цілий рік. Направляти лікуватися за кордон лише дітей з тяжкими формами захворювання;

4) заборонити приватизацію і репрофілювання спеціальних дитячих санаторно-курортних установ для інших потреб.

Таким чином, медичне забезпечення дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа можна визначити як комплекс медичних заходів, спрямованих на лікування і оздоровлення дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа, що здійснюються для відновлення порушених функцій організму дитини та набуття ними працездатності. Медичне забезпечення дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа на належному рівні та державна підтримка в цьому будуть сприяти ефективнішій реабілітації та оздоровленню дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа. Тому профілактичний напрямок системи охорони здоров'я є складовою активної соціальної політики держави, спрямованої на збереження та зміцнення здоров'я нації, соціальний захист найбільш незахищених прошарків населення.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Прийняті Верховною Радою України 19 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 4. — Ст. 19.
3. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13 січня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 6. — Ст. 147.
4. Положення про дошкільний навчальний заклад: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 11. — Ст. 476.
5. Збірник нормативно-правових актів у сфері захисту прав дітей. — К., 2003. — 412 с.
6. zakon.rada.gov.ua.

1

1

Розділ 2

**ПУБЛІЧНІ ТА ПРИВАТНІ ІНТЕРЕСИ
В ТРАДИЦІЯХ І НОВАЦІЯХ АГРАРНОГО,
ЗЕМЕЛЬНОГО, ПРИРОДНОРЕСУРСОВОГО
ТА ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА І ПРАВА**

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ОКРЕМИХ ВИДІВ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПСУВАННЯ ҐРУНТІВ

В юридичній літературі більшість авторів розглядають природу приватної відповідальності за нанесення шкоди неправомірним використанням природних ресурсів в рамках цивільно-правових заходів впливу або виділяють як самостійний вид відповідальності цивільної групи.

Розглядаючи охорону ґрунтів як обов'язок землекористувачів, Ю. Г. Жаріков зазначає, що майнова або цивільно-правова відповідальність настає в тих випадках, коли підприємства і організації, грубо порушуючи права землекористувачів, втручаються в межі земельних масивів і своїми неправомірними діями знищують врожай, руйнують і псують поверхневий родючий шар ґрунту (руйнування ґрунтів біля шосейних або ґрунтових доріг, лісові господарства займають під лісопосадки ділянки орних земель і сіножатей, міські організації з озеленення міст заготовляють для окультурення земель парків і скверів поверхневий шар — дернину, знімається ґрунтовий покрив з найбільш небезпечних до виникнення ерозійних процесів територій). В тих випадках, коли в законі немає спеціальних норм про майнову відповідальність, застосовуються загальні норми цивільного законодавства про матеріальну відповідальність. Відповідно до цього, особи, які заподіяли шкоду майну, зобов'язані відновити попередній стан, а коли таке відшкодування неможливе — відшкодувати заподіяні збитки [1].

Матеріальна відповідальність в галузі охорони навколишнього середовища носить чітко виражений компенсаційний характер. Існує певна специфіка у застосуванні матеріальної відповідальності за екологічні правопорушення. Розроблені специфічні такси, методики та інші документи для визначення розмірів шкоди, заподіяної екологічними правопорушеннями [2].

Вивчаючи окремі питання матеріальної відповідальності, Н. І. Титова зазначає, що недотримання правил ґрунтозахисної обробки землі повинно потягти за собою дисциплінарну й адміністративну відповідальність службових осіб і громадян, а виникнення внаслідок цього ерозійних процесів — їх матеріальну відповідальність. Тому в принципі слід вирішити питання про матеріальну відповідальність за дії землекористувачів, наслідком яких було погіршення і псування ґрунтів у різних формах [3].

Розглядаючи питання цивільної відповідальності за порушення правил охорони ґрунтів, В. Л. Мунтян констатує, що за дії руйнування або псування ґрунтів цивільна відповідальність передбачена тільки частково і поки що не знайшла належного відображення у чинних законодавчих актах [4].

Потрібно таке законодавство, яке різко підвищило б відповідальність службових осіб за стан землі. Йдеться про встановлення матеріальної відповідальності [5]. Визначаючи матеріальну відповідальність як самостійний вид відпо-

відальності, С. М. Кравченко, приєднуючись до думки ряду авторів, вважає, що вона за своєю правовою природою є майновою [6].

Класична цивільна концепція, яка спрямована на правове регулювання майнових відносин, визначає річчю предмет матеріального світу. Такою річчю землі (грунти) не можуть бути. Річ як предмет матеріальний, створений працею людини, існуючий ізольовано, безвідносно до сталих природних компонентів і зв'язків може бути вилучена в особи, знищена, пошкоджена. Землю (грунти) фізично «вилучити» не можна, в тому числі її не можна і вкрасти [7].

Майно в цивілістичному розумінні завжди має споживчу та цінову вартість, яку легко встановити, виходячи з затрат праці та матеріалів, вкладених в певну річ. Таким чином, економічна і грошова вартість майна визначається обсягом і вартістю уречевленої праці людини, чого не можна зробити щодо земель (грунтів). Тому не випадково їх вартість підраховуються за спеціальною, штучно створеною методикою і носить назву нормативної (а не балансової) ціни [8].

Для землі (грунтів) як об'єкта природи не характерні риси, якими наділений товар в загальноприйнятому розумінні. Вони є наслідком об'єктивної реальності, мають природне походження і створені без участі людини, є даром природи. На відміну від товару їм не властива початкова вартість.

Земля (грунт) володіє споживчою вартістю, хоча і має певну цінність для суспільства, задовольняючи різні потреби як суспільства в цілому, так і окремих його суб'єктів.

На відміну від звичайного товару земля (грунт) характеризується притаманними їм специфічними властивостями. Земля (грунти) не створена працею людини, а має природне походження і існує безстроково; в одвічному вигляді немає вартості; не підлягає амортизації; територіально обмежена і має свої межі; не є вільно відтворюваним фактором виробництва.

Земля, будучи об'єктом земельних відносин, характеризується сукупністю таких специфічних рис і особливостей, які виходять за рамки звичайних предметів, речей, майна, товарів. Врахування особливостей землі як об'єкта суспільних відносин повинно бути відправним початком у вирішенні питань про правову регламентацію цих відносин. Земля не є звичайним майном, товаром. Це цінність особливого роду, унікальний природний об'єкт, і чисто цивільний підхід до регламентації суспільних відносин, який виникає з приводу землі, навряд чи припустимий. Наприклад, правовий режим власності на землю не може бути повністю аналогічним правовому режиму на звичайне майно. Цивільно-правові розпорядження стосовно інституту права власності на землю повинні носити додатковий, субсидійний характер.

Майнова відповідальність характеризується своєю специфічністю і, взаємодіючи з іншими галузями права, утворює підвиди цивільно-правової відповідальності, матеріальної відповідальності за порушення природоохоронного законодавства. Загальним для всіх підвидів є те, що вони являють собою майново-правову дію. В цьому розумінні матеріальна відповідальність за порушення природоохоронного законодавства не є виключенням [6].

Як зазначає Н. І. Титова, права охорона земель сільськогосподарського при-

значення (ґрунтів) зумовлена специфічними особливостями цього об'єкта правової регламентації. Більшість з них пов'язана з природними рисами цих земель. Як наслідок в науці земельного, аграрного та екологічного права зроблено висновок про те, що землі не є майном у цивілістичному аспекті, а тому їх правовий режим повинен регулюватися не Цивільним, а Земельним кодексом України [9; 10].

Відносно деяких об'єктів природи матеріальна відповідальність трансформувалась в спеціальні норми так званої таксової відповідальності. До інших об'єктів природи субсидіарно (тобто поряд із спеціальними нормами, в доповненні до них) застосовуються норми цивільного права.

Субсидіарне застосування норм цивільного законодавства відносно відносин природокористування, які не входять в предмет цивільного права, зумовлено однорідністю майнових відносин, що регулюються цивільним законодавством, і майнових земельних відносин, а також проблемами земельного законодавства, яке не дає відповіді на багато питань відшкодування збитків.

З розвитком природоохоронного, земельного, екологічного та інших видів законодавства сфера субсидіарного застосування норм цивільного права буде скорочуватися. Норми цивільного законодавства застосовуються при відшкодуванні збитків, заподіяних неправомірним використанням ґрунтів, вод, повітря, тільки як відправні положення.

Специфіка правоохоронних правовідносин обумовлює наявність спеціальних кодифікованих норм матеріальної відповідальності за порушення законодавства. Земельне законодавство не передбачає застосування дисциплінарної відповідальності за його порушення. Така обмеженість відповідальності за порушення земельного законодавства, яка не включає кримінальної, адміністративної і цивільно-правової відповідальності, недоцільна.

Пов'язані з землекористуванням, зокрема з охороною ґрунтів від псування, забруднення та засмічення, порушення трудової дисципліни робітниками і службовцями сільськогосподарських, ґрунтово-меліоративних, водогосподарських, агрохімічних підприємств, закладів, організацій, служб, а також землевласників і землекористувачів необхідно розглядати як дисциплінарну провину, що викликає можливість застосування трудового законодавства.

Дисциплінарна відповідальність, як зазначає Ю. Г. Жаріков, настає у випадку порушень, допущених посадовими особами по їх службі і які є причиною нераціонального використання землі, покидання сільськогосподарських угідь, невжиття заходів з охорони ґрунтів [1]. Дисциплінарна відповідальність працівників сільського господарства застосовується у випадках недотримання ними трудової дисципліни або недоброякісної роботи, які потягли за собою порушення правил агротехніки, поганий догляд за посівами, втрату врожаю та інші види безгосподарного ставлення до використання ґрунтів.

Звичайно в господарствах, на підприємствах, в організаціях, закладах, службах застосовують такий перелік стягнень: переробити недоброякісну роботу без нарахування оплати, попередження, догана, осудження на зборах колективу, штраф, переміщення на іншу роботу, тимчасове відсторонення від роботи.

Дисциплінарна відповідальність застосовується до осіб, які допустили дисциплінарну провину, пов'язані з невиконанням таких трудових обов'язків з використання землі, як порушення встановлених правил агротехніки, залишення землі без обробітку, перевищення норм внесення мінеральних добрив, недотримання норм поливу і внесення хімічних меліорантів та інше. Заходи дисциплінарної відповідальності в цих випадках визначаються трудовим правом.

Земельне законодавство не передбачає застосування дисциплінарної відповідальності за його порушення. Таким чином, значення дисциплінарної відповідальності обумовлено тим, що вона направлена на забезпечення організованості і дисципліни у сфері сільськогосподарського виробництва, раціонального використання і охорони природних ресурсів, тобто в тій сфері, яка являє собою епіцентр екологічних суперечностей.

Література

1. Жариков Ю. Г. Охрана почв — обязанность землепользователей. — М.: Юрид. лит., 1965. — С. 60–61.
2. Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии. — К.: Наук. думка, 1989. — С. 164.
3. Титова П. І. Окремі питання правової охорони ґрунтів // Радянське право. — 1968. — № 11. — С. 63.
4. Мунтян В. Л. Правова охорона ґрунтів Української РСР. — К.: Наук. думка, 1965. — 100 с.
5. Мунтян В. Посилити правову охорону ґрунтів // Радянське право. — 1963. — № 3. — С. 25.
6. Кравченко С. Н. Материальная ответственность в системе охраны природы. — К.: Вища шк., 1981. — С. 40.
7. Титова П. І. Землі як об'єкт правового регулювання // Право України. — 1998. — № 4. — С. 11–12.
8. Методика грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.03.1995 р. // Урядовий кур'єр. — 1995. — № 50.
9. Титова П. І. Правові аспекти охорони земель // Геспеза, географія та екологія ґрунтів: Зб. наук. пр. — Л., 1999. — С. 214–216.
10. Погребной А. А. Земля как объект недвижимости // Одесская нива. — 1998. — № 1. — С. 31.

УДК 349.6:504

О. В. Глотова

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВА ЗАГАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ЙОГО ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ

Становлення ринкових відносин в Україні зумовило потребу реформування та удосконалення правовідносин в галузі використання та охорони навколишнього природного середовища. Реформування цих відносин привело до виникнення різноманітних видів та форм використання природних ресурсів та форм власності на них, а також внесення змін у вже існуючі форми.

З веденням права приватної власності, на наш погляд, значно обмежується можливість громадян та юридичних осіб на вільне використання земель — як основного місця життєдіяльності людини, водних, лісових та інших природних

об'єктів. При цьому у чинному законодавстві України не розкривається юридична сутність деяких важливих питань щодо права загального природокористування. Залишаються не дослідженими ці питання і в правовій науці, що негативно впливає на стан законотворення та правозастосування у сфері загального природокористування.

Гармонізація індивідуальних та суспільних інтересів зумовлює гостру потребу детального наукового дослідження та належного законодавчого регулювання права загального природокористування як самостійного правового інституту. Становлення й розвиток відносин приватної власності на природні ресурси в нашій державі жодною мірою не повинні обмежувати можливості людини на вільне використання природних об'єктів. Природні ресурси, як просторово і функціонально визначене ціле, призначені не лише для задоволення потреб власника (спеціального користувача), а й являють собою споживчий інтерес для суспільства в цілому для задоволення духовних, естетичних, оздоровчих, рекреаційних потреб населення, виступають засобом сполучення в процесі реалізації права загального природокористування.

Конституцією України (ст. 13) визначено право кожного громадянина на користування природними об'єктами (землями, лісами, водами тощо) відповідно до закону [1]. Досить вдалою у цьому зв'язку є законодавча позиція щодо поділу права громадян на загальне та спеціальне використання природних ресурсів (Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р.) [2]. Безперечно, що зазначене вище конституційне право кожного громадянина на користування природними ресурсами реалізується, перш за все, в процесі здійснення права загального природокористування. Останнє, у силу невизначеності механізмів його реалізації в Земельному, Водному, Лісовому кодексах та інших нормативно-правових актах, вимагає комплексного наукового осмислення у контексті вдосконалення чинного законодавства та потреб практики у відповідній сфері.

Мета дослідження полягає у визначенні поняття, встановленні особливостей права загального природокористування як самостійного правового інституту, формулюванні на основі відповідних висновків пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері реалізації визначеного права.

Право загального природокористування виникає з приводу використання природних ресурсів як необхідної умови, джерела, засобу і місця забезпечення життєдіяльності людини; частини довкілля, що задовольняє пізнавальні, естетичні, освітні, наукові, рекреаційні, оздоровчі, туристичні та інші потреби людини. Саме ці ознаки дають підставу твердити про необхідність та можливість вільного використання природних ресурсів без закріплення за конкретним суб'єктом. Право загального природокористування як природне право формує ті умови життєдіяльності людей, які об'єктивно необхідні для забезпечення нормального функціонування як конкретної особи, так і суспільства в цілому.

Особливістю об'єктів загального природокористування є те, що вони не передаються і не закріплюються за конкретними суб'єктами; не надаються дозволи на їх користування; їх загальнодоступне використання санкціоновано

державою і закріплено правом; вони не підлягають юридичній фіксації; користування ними здійснюється на безоплатній основі; вони не потребують державно-правової реєстрації; їх доступність обумовлена об'єктивною необхідністю спілкування людини з природою, використання її корисних властивостей як невід'ємної умови і джерела її життєдіяльності.

Враховуючи вищезгадані ознаки, суб'єктивне право природокористування можна визначити як санкціоновану державою і встановлену законом можливість вільного, без закріплення за окремими особами та без надання відповідних дозволів, безоплатного використання природних ресурсів для задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних, матеріальних тощо), за винятком обмежень, передбачених законодавством України. Такі обмеження, в певному обсязі, передбачено в земельному, водному, лісовому, природно-заповідному, фауністичному та флороохранному законодавстві. Юридичні обмеження природокористування можуть бути встановлені з різних причин, але, як правило, переслідують мету забезпечити раціональне використання природних ресурсів та ефективно охороняти навколишнє природне середовище [3]. Наприклад, у водному законодавстві — для охорони життя і здоров'я громадян, у лісовому — для пожежної безпеки, у законодавстві про природно-заповідний фонд — для збереження особливо охоронюваних об'єктів, у законодавстві про рослинний світ — для запобігання надмірному збиранню цілющих трав тощо [4].

Право загального природокористування формується під впливом не суто природноресурсового, а значною мірою й екологічного права. Вплив екологічного права зумовлює використання його теоретичної та нормативної бази для дослідження права загального природокористування як складової екологічних прав громадян. Так, право загального природокористування розглядається у взаємозв'язку з правом громадян на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище, яке містить вихідні ознаки та принципи для використання окремих природних ресурсів [5]. Виходячи з положень природноресурсового законодавства, право загального природокористування здійснюється безоплатно. Однак, наприклад, Земельний кодекс України не врегульовує належним чином порядок безоплатної реалізації права загального землекористування, що дає можливість у деяких випадках стягувати плату при використанні земель загального користування.

Загальне природокористування не вимагає одержання відповідних дозволів і здійснюється виходячи з потреб та бажання особи в порядку вільного користування природними ресурсами. У зв'язку з цим необхідно конкретизувати норми, що регулюють, наприклад, відносини щодо використання надр. В законодавстві необхідно дати визначення права загального користування надрами, передбачити обмеження цього права у певних надзвичайних випадках для охорони життя і здоров'я людей або для охорони цінних підземних об'єктів.

Земельний кодекс України не передбачає загального користування землею. Проте, якщо існують землі загального користування, цілком можливо зробити висновок, що існує і право загального землекористування. Тому необхідно кон-

кретизувати також і земельні відносини, доповнивши третій розділ Земельного кодексу України окремою главою — «Право загального користування землею».

Лісове законодавство також потребує приведення у відповідність із сучасними потребами практики, узгодження з нормами інших галузей права. Так, ст. 333 Цивільного кодексу України передбачає загальний дозвіл власника відповідної земельної ділянки на користування лісовими ресурсами [6]. На наш погляд, доцільно було б в лісовому законодавстві закріпити, що загальний дозвіл власника на користування лісовими ресурсами є наданим, якщо власник не встановив окремих обмежень щодо загального лісокористування і не поінформував населення про встановлені обмеження на лісокористування.

Важливим є питання щодо правових гарантій права загального природокористування. Екологічне право забезпечує правове регулювання та захист відносин права загального користування природними об'єктами та ресурсами в сприятливих умовах їх використання природокористувачами без порушення їх повноважень. При цьому норми права передбачають гарантії захисту законних прав та інтересів природокористувачів.

Захист прав загального природокористування в широкому розумінні здійснюється всіма нормами екологічного законодавства, які забезпечують нормальний розвиток еколого-економічних відносин в ринкових умовах по використанню природних об'єктів. Поряд з ним дано поняття у вузькому розумінні, воно визначається як сукупність лише правових засобів чи форм, що застосовуються у випадку порушення відносин природокористування, тобто суб'єктивних прав та інтересів природокористувачів [7].

Неодмінною умовою гарантування безперешкодного здійснення права загального природокористування є його захист від реальних чи потенційних загроз, обумовлених, по-перше, знищенням природних ресурсів, зміною їх властивостей в результаті антропогенної діяльності чи природного впливу навколишнього середовища, що унеможливорює вільний доступ до природних об'єктів, і, по-друге, встановлення обмежень чи заборон власникам та природокористувачам реалізації відповідного права.

Питання про співвідношення використання та охорони природних об'єктів як гарантії права загального природокористування, крім того, пов'язані із межами реалізації суб'єктивних прав природокористувачів. Реалізація суб'єктивного права загального природокористування повинна здійснюватися у межах, встановлених законом, без заподіяння шкоди природним об'єктам та для забезпечення вільної реалізації відповідного права необмеженим колом осіб. Тому законодавче визначення таких меж має не лише теоретичне, але й практичне значення і виступає важливою гарантією реалізації права загального природокористування.

Чинне законодавство передбачає систему правових гарантій, покликаних забезпечити здійснення права користування природними ресурсами. Однак існуючі гарантії не враховують особливостей реалізації права загального природокористування. Це значно знижує ефективність їх дії. За таких умов уявляється

ся доцільним поряд з загальними правовими гарантіями передбачити в законодавстві спеціальні гарантії здійснення права загального природокористування, наприклад забезпечити законодавче регулювання права загального природокористування; законодавчо регламентувати перелік випадків, коли власник природних об'єктів (держава, територіальна громада, фізична чи юридична особа) чи спеціальний природокористувач може встановлювати обмеження реалізації права загального природокористування; розробити правила розрахунку і компенсації збитку, заподіяного природним ресурсам, що використовуються на праві загального природокористування, методики визначення шкоди, заподіяної життю та здоров'ю людей внаслідок негативного впливу на природне середовище; запровадити окремі норми адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення законодавства, що регулює порядок реалізації права загального природокористування тощо.

Таким чином, незважаючи на те, що право кожного громадянина на користування природними ресурсами гарантоване Конституцією, система законодавчого забезпечення і правового регулювання відносин, що виникають при цьому, залишається вкрай незадовільною, характеризується невідповідністю чинного законодавства Конституції України, суперечливістю окремих положень Земельного, Лісового і Водного кодексів України, їх неузгодженістю з земельними, екологічними та іншими законодавчими актами, а також хаосом у досліджуваних нами відносинах через відсутність правового регулювання загального природокористування з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Аналіз законодавства України свідчить про доцільність та необхідність вдосконалення правового режиму природних ресурсів (земель загального користування в межах населених пунктів, земель оздоровчого, рекреаційного, природоохоронного та історико-культурного призначення; лісового, водного фонду та інших природних об'єктів) шляхом гарантування здійснення права загального природокористування громадян та юридичних осіб, встановлення системи прав та обов'язків суб'єктів загального природокористування в процесі його реалізації, встановлення пріоритету або необхідних обмежень права загального використання природних ресурсів для забезпечення охорони навколишнього природного середовища.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 38.
3. Экологическое право Украины: курс лекций / Под ред. И. И. Каракаша. — О.: Латстар, 2001. — С. 106.
4. Природноресурсовое право Украины: Пач. посіб. / За ред. І. І. Каракаша. — К.: Істина, 2005. — 376 с.
5. Костяшкіп І. О. Право загального землекористування громадян: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — К., 2005. — 19 с.
6. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року // Голос України. — 2003. — № 45-46; № 47-48.
7. Экологичное право Украины: Підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / В. К. Попов, А. С. Гетьман, С. В. Размстасв та ін.; За ред. В. К. Попова та А. С. Гетьмана. — Х.: Право, 2001. — С. 140.

ВПЛИВ РИНКОВИХ ВІДНОСИН НА ПЕРЕТВОРЕННЯ ПРИРОДНОРЕСУРСОВОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

Сучасна економічна ситуація в Україні характеризується як кризова, що формувалася протягом тривалого часу, включаючи і період незалежного існування української державності. Однією з суттєвих причин такого стану було і залишається нехтування об'єктивними закономірностями використання та відтворення природноресурсного потенціалу країни. Внаслідок цього відбувалися структурні деформації у народному господарстві, де перевага надавалася розвитку сировинно-видобувних галузей національної економіки. Вітчизняній економіці досі притаманні ресурсомісткі технології, впровадження та нарощування яких здійснюється найбільш «дешевими» способами. Це було і залишається можливим завдяки відсутності ефективно діючих економічних та правових механізмів природокористування.

Відомо, що майже усі виробничі галузі національної економіки існують на засадах використання природних ресурсів та споживання природних речовин. При цьому найбільш природомісткою галуззю залишається сільське господарство, яке існує завдяки використанню могутнього природноресурсового потенціалу. Воно охоплює 41,84 млн га сільськогосподарських угідь (69,3% території країни), в тому числі 33,19 млн га ріллі (55%), 7,63 млн га природних кормових угідь — сіножатей і пасовищ (12,6%). У сільськогосподарському виробництві щороку використовується понад 10,9 млрд м³ води (36,4% її загального споживання). В розрахунку на одного мешканця припадає 0,82 га сільськогосподарських угідь, у тому числі 0,65 га ріллі, тоді як у середньому в Європі ці показники становлять відповідно 0,44 і 0,25 га.

Розораність сільськогосподарських угідь досягла 72%, а в ряді регіонів перевищує 88%. До обробітку залучені малопродуктивні угіддя, включаючи прируслові луки і пасовища та схиліві землі. Якщо Україна в Європі займає 5,7% території, то її сільськогосподарські угіддя — 18,9%, а рілля — 26,9%. Проте ефективність використання українських земель значно нижча, ніж у середньому в Європі. Це, зокрема, пов'язано з тим, що майже на всіх вітчизняних землях спостерігається неухильне зниження вмісту гумусу в ґрунтах. За 40 років (з 1961 року по 2001 рік) середній вміст гумусу в українських чорноземних ґрунтах знизився з 3,5% до 2,5%.

Основними причинами низької віддачі вітчизняного земельного потенціалу є безгосподарське ставлення до земельних ресурсів, тривала відсутність реального власника землі, помилкова стратегія максимального залучення земель до обробітки, недосконалі техніка і технології обробки земель та виробництва сільськогосподарської продукції, не виважена та незбалансована цінова політика на промислову і сільськогосподарську продукцію, недотримання науково обґрунтованих систем ведення землеробства і, зокрема, недотримання сівозмін,

внесення недостатньої кількості органічних добрив, низький науково-технічний рівень проектування, будівництва та експлуатації меліоративних систем, недосконала система використання і внесення мінеральних добрив та невиконання необхідних меліоративних, протиерозійних та інших природоохоронних заходів.

Стратегія переходу до ринкової економіки вимагає від суспільства і держави перетворення відносин власності, включаючи відносини природноресурсової власності. Спроби введення ринкового механізму без втручання у відносини власності уявляються економічно наївними, оскільки ринкові відносини охоплюють взаємодію усіх суб'єктів, які реалізують свої економічні права і потенційні можливості власників. Вони є головними учасниками ринкових відносин тому, що ринок без розвинених відносин і різноманітності форм власності неможливий в принципі.

Це підтверджується таким: по-перше, на ринку розвиваються взаємовідносини між власниками засобів виробництва, майна, робочої сили, капіталу, інформаційного продукту, природних ресурсів, без яких немає повноцінного ринку; по-друге, утворюється необхідний економічний механізм, яким є конкуренція між різноманітними формами власності, що додає високого динамізму розвитку економіки; по-третє, в умовах ринкової економіки головним є принцип економічної свободи господарюючих суб'єктів, які можуть бути вільними в розпорядженні чинниками виробництва. Як складові серед чинників виробництва часто виступають природні ресурси, право власності на які також потребує докорінних змін.

В умовах ринкової економіки, в яких законодавчо визнається державна, комунальна і приватна власність на природні об'єкти, суб'єкт власності має пропонувати свою власність як товар. Однак природні об'єкти у класичному розумінні не є товаром за відсутністю їх реальної вартості, а ринок землі, що зароджується, є суперечливим і малоефективним, зокрема з причини неадекватної ціни на землю.

У зв'язку з відсутністю гарантій реалізації природних об'єктів суб'єкт власності, з одного боку, ризикує вартістю об'єкта, що продається. З іншого боку, у разі успіху він дістає можливість наростити свою власність на величину прибутку, що залишається в його розпорядженні. Таким чином, з одного боку, діє загроза (можлива втрата об'єкта власності), що є найбільш сильним стимулом до підвищення ефективності дій. У даній ситуації виявляється інтерес до економічного виживання. З іншого боку, чим ефективніше функціонуватиме об'єкт права власності, тим більшу плату за ризик отримає власник. Таким чином, ризик власністю є визначальним мотивом для того, що б спонуки власника до ефективного користування об'єктом власності.

Ступінь ризику власника природного об'єкта і величина доходу від його використання зазвичай непропорційні внеску та участі у функціонуванні природного об'єкта власності. При цьому найбільш високий ступінь мотивації у індивідуального власника природного об'єкта, який ризикує втратою доходів від його використання, тоді як участь в загальній власності на об'єкти природи

знижує ступінь мотивації. Проте принципово важливо, що свідомий інтерес існує у всіх випадках, коли суб'єкт відчуває себе власником природних багатств.

Відносини власності породжують інші суттєві інтереси та стимули раціонального господарювання з використанням природних ресурсів. Будучи власником природного об'єкта, його суб'єкт зацікавлений не тільки в тому, щоб одержати все можливе з нього найближчим часом. Справжній власник природного об'єкта не керується короточасними інтересами. Він добре розуміє, що якщо об'єкт належатиме йому і в майбутньому, то треба турбуватися про збереження, покращення та множення його природних властивостей. Інтерес до тривалого майбутнього використання природного об'єкта — найбільш дієвий мотив і стимул постійної турботи власника про об'єкт власності та організацію ефективного його функціонування протягом всього періоду існування. Відсутність власницького або володарського інтересу вихолощує зацікавленість суб'єкта про майбутній стан об'єкта власності, призводить до варварського використання природних об'єктів та їх ресурсів, безгосподарності, зносу природних властивостей та ціннісних втрат об'єкта.

Загальновідомо, що величезну роль у відносинах власності відіграє конкуренція між її формами. Саме становлення ринкових відносин та виникнення конкуренції сприяє формуванню раціонального співвідношення між різними формами власності, тобто на його основі складається доцільна структура форм власності. Якщо надати свободу переходу від однієї форми майнової власності до іншої, то необхідна структура форм власності та підприємництва виникає і підтримується без певного регулювання цього процесу та зовнішнього втручання. В результаті вільної конкуренції відбувається витіснення деяких форм власності з певних сфер здійснення виробництва, виконання робіт та надання послуг, які виявляються неконкурентоспроможними і заміщення їх іншими формами власності. Відзначимо, що конкуренція форм власності сама по собі є корисною, бо спонукає кожну з них до вдосконалення.

Інакше складається ринок природних ресурсів та конкуренція між формами власності на природні об'єкти. Тут існує об'єктивна потреба у державному регулюванні, починаючи з визначення форм власності на них і закінчуючи визначенням їх видів, кількісних об'ємів, якісних показників, місць розташування, обмеження обігу та інших ознак природних об'єктів, що включаються у ринкові відносини. Тому й конкуренція між формами власності на природні об'єкти та їх ресурси є послабленою.

В умовах ринкових відносин знаходить своє вирішення проблема встановлення власників вироблюваного (новоствореного) продукту. Це не тільки теоретична, а й суто практична проблема. В ході виробництва робоча сила, з'єднуючись із засобами виробництва, і створює результат праці — продукцію, товари, послуги, інформацію. Такий результат являє собою або появу самостійного продукту (продукції), або відповідний приріст, що зумовлено певними чинниками виробництва — працею, капіталом (основними та оборотними коштами).

Проте у створенні вироблюваного (новоствореного) продукту нерідко важ-

ливу роль відіграють природні ресурси та їх властивості, власником яких не є їхній виробник. В умовах монополю державної власності та централізовано керованої економіки характер розподілу новоствореного продукту визначається органами державного управління цілком або у визначальній мірі. Інакше вирішується подібна проблема в економіці ринкового типу. Якщо в одній особі представлений власник всіх чинників виробництва: робочої сили, основних і оборотних коштів, природних ресурсів, то право власності розповсюджується на продукт, створений або прирощений в процесі виробництва. Інакше кажучи, власник всіх чинників виробництва є власником створеного продукту.

Однак добре відома загальна ситуація, коли нова власність виникає як результат сумісного застосування чинників виробництва та природних ресурсів, які мають різних власників. Така ситуація типова в умовах, коли власник робочої сили в особі працівника або трудового колективу не є власником природних ресурсів. Розв'язання подібних ситуацій взаємин між власниками повинно спиратися на договірні відносини. Власник засобів виробництва або уповноважена ним особа, надаючи природні ресурси як засоби виробництва в користування власникам робочої сили, укладає з ними угоду і визначає договірні (контрактні) умови, відповідно до яких встановлюється, хто і якою мірою є власником новоствореної (прирощеної) власності. Інакше кажучи, творці нового продукту мають заздалегідь домовлятися між собою, кому і в якій частині він належатиме.

При цьому розподілена власницька частка в грошовій формі відповідно до вимог законодавства передається до державного або місцевого бюджету у вигляді податків або плати за використані природні об'єкти та їх ресурси. Таким чином, основний принцип формування та встановлення права власності на новостворений продукт з участю природних ресурсів полягає в тому, що його власниками мають визнаватися володарі чинників виробництва, що беруть участь у створенні нового продукту, а його розподіл між собою вони здійснюють за угодою, виділяючи обумовлену законом частку державі або громаді у вигляді податків, платежів або зборів, як власникам природних об'єктів.

Більш складною є проблема передачі існуючих природних об'єктів одним власником іншому власнику, особливо якщо така передача не є спадкоємством, даруванням, обміном або переходом власності від однієї особи іншій із зміною форми власності. Така ситуація частково передбачена у ст. 117 Земельного кодексу, згідно з якою передача земельних ділянок державної власності у комунальну власність та земельних ділянок комунальної власності у державну власність провадиться у порядку, встановленому вказаним кодексом для юридичних осіб.

З одного боку, тут має місце подолання монополюного права виключної власності держави на землю шляхом роздержавлення, а з іншого — повернення державі об'єкта недержавної (комунальної) власності. Специфіка вирішення цих проблем та їх особлива гострота для перехідної економіки спонукає розглянути питання трансформації форм природноресурсової, зокрема, земельної власності з урахуванням їх прояву як в світовій, так і у вітчизняній еко-

номіці. При цьому слід розрізняти часткове роздержавлення у формі комерціалізації державної власності та повне роздержавлення у вигляді приватизації державної власності і переходу її в недержавну, комунальну або приватну власність.

У світовій практиці існує значна різноманітність форм комерціалізації та приватизації об'єктів державної власності. Практично кожна країна відрізняється певною специфікою роздержавлення об'єктів власності. Важливо також відзначити, що перетворення форм і відносин власності у вигляді роздержавлення властиво не тільки країнам з централізовано керованою економікою в процесі її переходу на ринкові умови господарювання. Роздержавлення власності на природні об'єкти має місце й в країнах з розвинутою ринковою економікою. Але при цьому не виключається і повернення державі недержавних об'єктів, що здійснюється за дотриманням встановлених законодавством порядку, правил та норм.

Наведена норма Земельного кодексу звертає на себе увагу й тим, що передбачає здійснення відповідної передачі земельних ділянок у порядку, встановленому для юридичних осіб. Відповідно до ст. 63 Господарського кодексу, в залежності від форм власності, передбачених законом, в Україні можуть діяти підприємства таких видів: приватне підприємство, що діє на основі приватної власності громадян чи суб'єкта господарювання (юридичної особи); підприємство, що діє на основі колективної власності (підприємство колективної власності); комунальне підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади; державне підприємство, що діє на основі державної власності; підприємство, засноване на змішаній формі власності (на базі об'єднання майна різних форм власності). Усі зазначені види підприємств наділяються правами юридичної особи.

Згідно з прийнятою у зарубіжних країнах градацією підприємств та компаній за формами власності та правовому статусу виділяються такі їх основні види: державні підприємства, що функціонують в рамках публічного права (некомерційні підприємства); державні підприємства, що функціонують на основі приватного права (комерційні підприємства); підприємства, засновані на приватній власності, що функціонують на основі приватного права. Для першого виду підприємств вимоги щодо ефективності використання матеріальних та природних ресурсів є мінімальними і встановлюються в адміністративному порядку. Для другого виду — вони впливають з цінових пропорцій конкретного ринку збуту, що склалися для вироблення такими підприємствами певної продукції. Для третіх — вимоги диктуються ринком в цілому. Роздержавлення підприємств та їх приватизація є по суті переходом з першого виду в другий і з другого в третій, що суттєво впливає на використання ними природних ресурсів країни, як на володарських, так і на власницьких засадах.

Перетворення форм і відносин власності найтіснішим чином пов'язано з трансформацією управління. Справжній власник, будучи суб'єктом управління, прагне будувати процеси управління ефективніше у порівнянні з суб'єктом, не наділеним правами власності на об'єкт управління. Якщо власник передає

розпорядницькі права для управління об'єктом іншим особам, він має стежити за їх діями, контролювати виконання управлінських рішень, а в необхідних випадках втручається в процес управління. Отже, його власницькі повноваження по відношенню до об'єкта власності надають йому право на управління цим об'єктом.

Якщо об'єктом власності розпоряджується або управляє інший суб'єкт, то його дії мають відображати волю, бажання та інтереси власника. Саме так складаються відносини власності на природні об'єкти за ст. 13 Конституції України, яка закріплює положення про те, що від імені українського народу права власника природних об'єктів та їх ресурсів здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Проте в Основному Законі нашої країни не визначені ані межі використання природних об'єктів та їх ресурсів, ані їх використання в інтересах українського народу, що потребують відповідного перегляду на конституційному рівні.

УДК 349.42:332.624

В. Д. Сидор

ОЦІНКА СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ

Рівень сільськогосподарського використання земель в Україні значною мірою поступається розвинутим країнам світу, що пояснюється рядом причин, зокрема недосконалістю земельних відносин, які впливають із форм господарювання. Такі обставини зумовили необхідність проведення земельної реформи. Формуючи в Україні ринок землі, необхідно пам'ятати, що однією з передумов земельного ринку є визначення вартості землі і визнання її капіталом на рівні з іншими засобами виробництва і оборотними коштами. З переходом до ринкової економіки всі фактори виробництва мають функціонувати в єдиному ринковому середовищі [3, 17; 5, 74].

Закон України «Про оцінку земель» виділяє такі види оцінки залежно від мети та методів її проведення, як бонітування ґрунтів, економічна оцінка земель та грошова оцінка земельних ділянок [2].

Відповідно до ст. 199 Земельного кодексу України, бонітування ґрунтів являє собою порівняльну оцінку якості ґрунтів за їх основними природними властивостями, що мають сталий характер і суттєво впливають на врожайність сільськогосподарських культур, вирощуваних у конкретних природнокліматичних умовах [1]. Саме на підставі бонітетної оцінки визначається нормативний рівень урожайності окремих сільськогосподарських культур на ґрунтах різної якості [6, 59]. Юридичне значення бонітування ґрунтів полягає в тому, що інформація про якісний стан ґрунтів певної природно-кліматичної зони є

вихідною для проведення економічної та грошової оцінки земельних ділянок, проведення розрахунків відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, а також збитків, заподіяних вилученням (викупом) земельних ділянок для суспільних потреб. Дані бонітування ґрунтів є складовою частиною державного земельного кадастру та основою проведення економічної оцінки сільськогосподарських угідь і враховуються при визначенні екологічної придатності ґрунтів для вирощування сільськогосподарських культур.

Економічна оцінка земель виступає оцінкою землі як природного ресурсу і засобу виробництва у сільському та лісовому господарствах і як просторового базису в суспільному виробництві за показниками, що характеризують продуктивність земель, ефективність їх використання та дохідність з одиниці площі. Економічна оцінка сільськогосподарських угідь проводиться на основі їх продуктивності, окупності витрат та диференційованого доходу. Дані з економічної оцінки земель є основою при проведенні нормативної грошової оцінки земельних ділянок, аналізу ефективності використання земель порівняно з іншими природними ресурсами та визначенні економічної придатності земель сільськогосподарського призначення для сільськогосподарського виробництва.

Грошова оцінка земельних ділянок залежно від призначення та порядку проведення може бути нормативною і експертною [2]. Експертна грошова оцінка земельних ділянок є результатом визначення вартості земельної ділянки та пов'язаних з нею прав оцінювачем із застосуванням сукупності підходів, методів та оціночних процедур, що забезпечують збирання та аналіз даних, проведення розрахунків і оформлення результатів у вигляді звіту. Експертна грошова оцінка земельних ділянок та прав на них проводиться для визначення вартості об'єкта оцінки. Експертна грошова оцінка земельних ділянок використовується при здійсненні цивільно-правових угод щодо земельних ділянок та прав на них.

Нормативна грошова оцінка земельних ділянок використовується для визначення розміру земельного податку, державного мита при міні, спадкуванні та даруванні земельних ділянок, орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності, втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, а також при розробці показників та механізмів економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель.

Оцінка сільськогосподарських земель має певні особливості, оскільки земля виступає основним засобом виробництва в сільському господарстві. Оцінка ріллі повинна враховувати такі її параметри, як потенційну родючість, умови зволоження, інтенсивність ерозії, зручність для обробітку, екологічний стан та розміщення. Оцінка сіножатей і пасовищ має враховувати потенційну родючість, умови зволоження, інтенсивність ерозії, придатність для механізованого збирання врожаю (для сіножатей), екологічний стан та розміщення. Оцінка багаторічних насаджень повинна враховувати параметри, які є визначальними щодо нормативного прибутку (для плодкових багаторічних насаджень до таких параметрів належать: плодова порода, рік посадки і термін до списання, сорт, форма

та розмір крони, схема посадки, стан насаджень, умови зволоження, зручність для обробітку, екологічний стан та розміщення).

Нормативне встановлення нижньої межі ринкових цін на землю має принципове значення для сучасної правової та економічної ситуації [4, 66]. На думку автора, з одного боку, воно дає змогу скасувати законодавчі заборони та обмеження, що перешкоджають формуванню земельного ринку, із другого боку, цей захід не дасть можливості для форсованого продажу земель у значних масштабах, доки країна не вийде з аграрної кризи й купівля земель по цінах на рівні світових стане вигідною.

Література

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27.
2. Про оцінку земель: Закон України від 11 грудня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 15. — Ст. 229.
3. Мессель-Веселяк В. Я., Федоров М. М. Земельна реформа — основа структурних перетворень в аграрній сфері України // Економіка АПК. — 1996. — № 5. — С. 10-17.
4. Пасхавер Б. Й. Питання формування земельного ринку // Вісник аграрної науки. — 1997. — № 5. — С. 62-68.
5. Федоров М. М. Економічні проблеми земельних відносин. — К.: ІАЕ, 1998. — 263 с.
6. Шияп Д. Грошова оцінка земель: методика і методологія // Економіка України. — 1998. — № 11. — С. 57-61.

УДК 349.42(477)

Г. М. Беженар

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДЯН, ЯКІ ВЕДУТЬ ОСОБИСТЕ СЕЛЯНСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО

Верховною Радою України 15 травня 2003 року був прийнятий Закон України «Про особисте селянське господарство» (далі — Закон) [1]. В ст. 1 цього Закону закріплено, що особисте селянське господарство (далі — ОСГ) — це господарська діяльність, яка проводиться без створення юридичної особи фізичною особою індивідуально або особами, які перебувають у сімейних чи родинних відносинах і спільно проживають, для задоволення особистих потреб шляхом виробництва, переробки і споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її надлишків та надання послуг з використанням майна особистого селянського господарства, у тому числі й у сфері сільського зеленого туризму.

На наш погляд, даний Закон містить ряд неточностей і потребує доопрацювання. А саме, по-перше, в Законі «Про особисте селянське господарство» закріплено, що діяльність, пов'язана з веденням даного господарства, не належить до підприємницької. На нашу думку, це неможливо стверджувати відносно всіх особистих селянських господарств, навіть виходячи з аналізу самого Закону. Так в ст. 1 даного нормативного акта закріплено, що члени ОСГ здійсню-

ють діяльність на свій страх і ризик у межах встановленого правового господарського порядку. Якщо звернутися до поняття підприємницької діяльності, наведеного в Господарському кодексі [2], то можна зробити висновок, що підприємництво — це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку. То що члени особистого селянського господарства здійснюють свою господарську діяльність самостійно, систематично, на власний ризик для досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку, не викликає сумнівів. Єдине розходження з поняттям підприємницької діяльності полягає в тому, що дана діяльність не здійснюється підприємцями. Але ніхто не забороняє жодному членові особистого селянського господарства зареєструватися як приватному підприємцю.

Крім цього, згідно зі ст. 1 Закону «Про особисті селянські господарства» дані господарства — це господарська діяльність, яка здійснюється членами ОСГ. Відповідно до ст. 3 Господарського кодексу під господарською діяльністю розуміється діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. Суб'єктами господарювання є: господарські організації — юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до цього Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку; громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці. Отже можна зробити висновок, що оскільки згідно з поняттям особистого селянського господарства дане господарство — це господарська діяльність, а дану діяльність мають право здійснювати тільки суб'єкти господарювання (юридичні особи або фізичні особи — підприємці), то, по-перше, або ОСГ це юридична особа (що впливає з аналізу деяких статей Закону «Про особисте селянське господарство»), або особи, які ведуть дане господарство, є підприємцями, інакше це не може бути господарською діяльністю.

Хоча згідно зі ст. 1 Закону особисті селянські господарства не є юридичною особою і діяльність, пов'язана з веденням даного господарства, не є підприємницькою, але, виходячи з поняття особистого селянського господарства, наведеного в ст. 1 Закону, впливає, що дане господарство — це господарська діяльність. Тобто не зрозуміло, це господарство чи господарська діяльність. З наступних статей Закону «Про особисте селянське господарство» теж не зовсім ясно є даний суб'єкт аграрних правовідносин юридичною особою чи ні. Це впливає з аналізу наступних статей даного Закону: ст. 4 має назву «Облік особистих селянських господарств», тобто, на наш погляд, можна зробити висновок, що мається на увазі юридична особа, інакше було б закріплено «Облік громадян, які ведуть особисте селянське господарство»; в ст. 5 закріплено «у разі виходу з особистого селянського господарства...». Вийти з господарської діяльності (якою згідно

з ст. 1 Закону є ОСГ) не можливо, господарську діяльність можна тільки припинити.

Слід звернути увагу ще й на те, що в законодавстві відсутнє визначення поняття «надлишки сільськогосподарської продукції, вирощеної в особистих селянських господарствах». Тому, на наш погляд, неможливо встановити, скільки реалізується продукції даного господарства, надлишки це чи ні. Поки це не врегульовано законодавчо, члени ОСГ самостійно будуть визначати, яка частина виробленої в їх господарстві продукції є надлишками. Це може бути й більша частина виробленої (вирощеної) в даних господарствах продукції. Крім цього відповідно до ст. 8 Закону «Про особисті селянські господарства» члени особистих селянських господарств належать до категорії зайнятого населення в разі, якщо робота в цьому господарстві для них є основною і розрахунковий місячний дохід на одного члена дорівнює або перевищує розмір мінімальної заробітної плати. Порядок визначення місячного доходу на одного члена особистого селянського господарства встановлюється постановою Кабінету Міністрів України № 2031 «Про затвердження Порядку визначення розрахункового місячного доходу на одного члена особистого селянського господарства» від 26.12.2003 р. [3].

Більше цього в ст. 1 Закону закріплено, що особи, які ведуть ОСГ, мають право надавати послуги з використанням майна особистого селянського господарства, у тому числі й у сфері сільського зеленого туризму, тобто здійснювати діяльність для отримання прибутку.

На наш погляд, законодавчо слід визначити правовий статус даного суб'єкта аграрних правовідносин та внести зміни до Закону «Про особисте селянське господарство». Передусім необхідно розмежувати діяльність громадян, які ведуть дане господарство, на таку, яка має ознаки підприємницької діяльності, і на таку що ні. Очевидно, сільськогосподарське виробництво сімей, які ведуть дане господарство для продовольчого забезпечення і задоволення інших споживчих потреб, існуватиме ще довго [4]. При цьому статус цих господарств, форми їх підтримки, соціальне страхування зайнятих тощо мали б заохочувати реєструватися підприємцями.

Слід також звернути увагу на те, що в ст. 5 Закону закріплено, що для ведення особистого селянського господарства використовуються земельні ділянки розміром не більше двох гектарів, передані фізичним особам у власність або в оренду в порядку, встановленому законом. Розмір земельної ділянки особистого селянського господарства може бути збільшений у разі отримання в натурі (на місцевості) земельної частки (паю) та її спадкування членами особистого селянського господарства відповідно до закону. Громадяни України, які реалізували своє право на безоплатну приватизацію земельної ділянки для ведення особистого підсобного господарства в розмірі менш ніж 2,0 гектара, мають право на збільшення земельної ділянки в межах норм, встановлених ст. 121 Земельного кодексу України для ведення особистого селянського господарства.

Обмеження розміру земельної ділянки особистого селянського господарства двома гектарами суперечить положенням Земельного кодексу України,

тому що згідно з останнім це належить до земельних ділянок, які передаються безоплатно із земель державної або комунальної власності для ведення цих господарств. Крім цього, з аналізу вищенаведеної статті Закону випливає, що земельні ділянки, які використовуються для ведення ОСГ, можуть бути не більше 2 гектарів разом з орендованими земельними ділянками. Це також суперечить Земельному кодексу та Закону України «Про оренду землі», оскільки дані нормативні акти не містять положень відносно обмеження розміру орендованих земельних ділянок.

Слід зауважити на те, що, крім безоплатної передачі земельних ділянок, громадяни у відповідності до ст. 131 Земельного кодексу можуть набувати права власності на земельні ділянки на основі придбання за договором купівлі-продажу, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами. Відповідно до п. 13 Перехідних положень Земельного кодексу на період до 1 січня 2015 року громадяни можуть набувати права власності на землі сільськогосподарського призначення загальною площею до 100 гектарів. Ця площа може бути збільшена у разі успадкування земельних ділянок за законом. Після 1 січня 2015 року навіть це обмеження розмірів земельних ділянок буде скасовано, і громадяни, які ведуть ОСГ, зможуть самостійно визначати розмір своїх земельних ділянок виходячи із своїх матеріальних можливостей і трудових ресурсів.

І, нарешті, текст Закону не містить відомості відносно можливості залучення до ведення даного господарства найманих працівників. На нашу думку, громадяни, які ведуть ОСГ, можуть застосовувати власну або використовувати найману працю. Застосування найманої праці може здійснюватись шляхом укладення договору підряду або трудового договору. Можливість укладення такого договору, стороною в якому виступає роботодавець — фізична особа, не тільки передбачається на рівні господарського та цивільного законодавства, а й деталізується у трудовому законодавстві України [5; 6], тому не можна погодитись з твердженнями щодо виключності застосування власної праці громадян, які ведуть особисте селянське господарство, та членів їх сім'ї. Право застосовувати найману працю мають всі фізичні особи, що не дозволяє виділяти цю можливість як ознаку особистого селянського господарства.

З вищевикладеного можна зробити висновок про те, що Закон потребує суттєвого доопрацювання, оскільки в ньому містяться положення, що суперечать нормам Земельного кодексу. Правове становище особистих селянських господарств, на наш погляд, визначено не повно, а визначення цих суб'єктів правовідносин не розкриває суті та ролі особистих селянських господарств у даний час.

Література

1. Про особисте селянське господарство: Закон України від 15 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 29. — Ст. 232.
2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 21–22. — Ст. 144.
3. Про затвердження Порядку визначення розрахункового місячного доходу на одного члена особистого селянського господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.12.2003 р. // Урядовий кур'єр. — 2004. — № 12.

4. Шепетько Л., Прокопа І. І високий урожай — не гарантія продовольчої безпеки, коли поряд з економічним постає демографічний фактор // Віче. — 2002. — № 1 (118).
5. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1971. — Дод. до № 50. — Ст. 375.
6. Про затвердження Форми трудового договору між робітником і фізичною особою та Порядку реєстрації трудового договору між робітником та фізичною особою: Наказ Міністерства праці і соціальної політики України від 8 червня 2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 27. — Ст. 1219.

УДК 349.6:504.5(477.63-25)

Н. М. Деркач

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ПРИ РОЗВІДУВАННІ ТА РОЗРОБЦІ НАДР У М. КРИВИЙ РІГ

У широкому розумінні правові приписи, спрямовані на охорону надр, містяться в багатьох розділах КПК України, але спеціальний розділ (ст. ст. 56–59) виділяє ті заходи, які забезпечують охорону надр. Виділення вказаних правових норм у спеціальний розділ виправдано тим, що в ньому відображені основні вимоги в галузі охорони надр. Надра на відміну від інших природних об'єктів практично не можна поновити. У зв'язку з цим виникає необхідність у запровадженні особливих вимог, що сприяють раціональному використанню корисних копалин і належній їх охороні. Реалізація норм і розпоряджень у галузі охорони надр здійснюється в процесі обліку та планування використання надр, на стадіях геологічного вивчення, проектування і будівництва підприємств та споруд, розробки родовищ корисних копалин та ін.

Основними вимогами в галузі охорони надр є: забезпечення повного і комплексного геологічного вивчення надр; додержання встановленого законодавством порядку надання надр у користування і недопущення самовільного користування надрами; раціональне вилучення і використання запасів корисних копалин і наявних у них компонентів; недопущення шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами, на збереження запасів корисних копалин, гірничих виробок і свердловин, що експлуатуються чи законсервовані, а також підземних споруд; охорона родовищ корисних копалин від затоплення, обводнення, пожеж та інших факторів, що впливають на якість корисних копалин і промислову цінність родовищ або ускладнюють їх розробку; запобігання необґрунтованій та самовільній забудові площ залягання корисних копалин і додержання встановленого законодавством порядку використання цих площ для інших цілей; запобігання забрудненню надр при підземному зберіганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод.

Ці вимоги охорони надр становлять складову частину прав та обов'язків користувачів надрами і конкретизуються у законодавстві щодо різноманітних видів та стадій користування надрами. У разі порушення перелічених вимог

користування надрами може бути обмежено, тимчасово заборонено або припинено органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, державного гірничого нагляду, державного геологічного контролю або іншими спеціально уповноваженими на те державними органами в порядку, встановленому законодавством України. Також передбачено зупинення роботи на ділянці і повідомлення про це зацікавлених державних органів у разі виявлення при користуванні надрами рідкісних геологічних відшарувань і мінералогічних утворень, метеоритів, палеонтологічних та інших об'єктів, що становлять інтерес для науки і культури.

Законодавство про надра встановлює: правовий пріоритет охорони і користування корисними копалинами як основною багатства надр, що не відтворюється. Тому не випадково, що основні вимоги охорони надр пов'язані перш за все з порядком користування корисними копалинами, їх охороною від нераціонального використання, вичерпання і забруднення. З метою охорони визначені основні умови забудови площ залягання корисних копалин. Так, забороняється проектування і будівництво населених пунктів, промислових комплексів та інших об'єктів без попереднього геологічного вивчення ділянок надр, що підлягають забудові.

Забудова площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення, а також будівництво на ділянках їх залягання споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, допускаються у виняткових випадках лише за погодженням з відповідними територіальними геологічними підприємствами та органами державного гірничого нагляду. При цьому повинні здійснюватися заходи, які б забезпечували можливість видобування з надр корисних копалин.

Порядок забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення встановлюється Кабінетом Міністрів України. Забудова площ залягання корисних копалин місцевого значення, а також розміщення на ділянках їх залягання підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, допускаються за погодженням з відповідними місцевими радами. Важливим заходом охорони надр для запобігання негативним демографічним, соціальним та екологічним наслідкам інтенсивного видобутку корисних копалин є установа квоти на видобуток окремих видів корисних копалин.

Забороняється також вибіркова розробка родовищ корисних копалин. При проектуванні, будівництві і введенні в експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, повинне забезпечуватися раціональне використання видобутих гірських порід. Згідно зі ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та ч. 3 ст. 61 Кодексу України про надра, державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища і державний контроль за використанням і охороною надр у межах своєї компетенції здійснюють місцеві ради, органи виконавчої влади на місцях, Міністерство охорони навколишнього середовища та його органи на місцях.

Перевірка стану охорони надр і дотримання технологічних схем переробки мінеральної сировини, що забезпечують раціональне і комплексне вилучення

корисних компонентів, проводилася із залученням фахівців Криворізької державної гірничотехнічної інспекції охорони надр та геолого-маркшейдерського нагляду згідно з вимогами Кодексу України про надра, Гірничого закону України, Єдиних правил охорони надр щодо додержання вимог законодавства про надра та дотримання правил і технологій переробки мінеральної сировини в цілях забезпечення більш повного вилучення корисних компонентів та поліпшення якості кінцевої продукції. Так, при перевірці організації роботи геолого-маркшейдерської служби шахт Кривбасу встановлено, що в порушення Гірничого закону України та Інструкції з виробництва, маркшейдерських робіт та Інструкції по геологічному обслуговуванню на шахті «Гвардійська» і шахтах «Родина» та «Жовтнева» ВАТ «Криворізького ЗРК» в повному обсязі не виконувалися заходи проведення випереджаючої розвідки на основних горизонтах, внаслідок чого на підприємствах вівся недостовірний розрахунок середнього вмісту заліза в балансових запасах та засмічених породах. Експлуатаційна розвідка на шахтах проводиться з порушенням напрямків та обсягів.

При перевірці шахтоуправління КДГМК «Криворіжсталь» виявлено, що на шахті ім. Артема-1 геологічною службою своєчасно не поповнювалася робоча графічна документація, деякі польові журнали документації та випробування гірничих виробок не містили повної геологічної інформації, а також не виконувалися розрахунки коефіцієнта засмічення руди. При перевірці закритих шахт «Першотравнева» державного гірничорудного управління «Кривбасгідрозахист» та «Гігант» державного підприємства «Кривбасреструктуризація» встановлено, що не здійснюються передбачені проектом заходи щодо їх ліквідації: не пробурені спостережні гідрогеологічні свердловини, не проводиться якісна оцінка агресивної дії шахтних вод по відношенню до металу та бетону.

Крім того, не отриманий дозвіл на користування надрами для експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобутком корисних копалин (переведення шахти «Першотравнева» у спеціальний режим гідрозахисту); не переоформлений гірничий відвід для роботи шахти в режимі гідрозахисту в зв'язку з реорганізацією підприємства; не проводяться інструментальні спостереження за розвитком процесу зрушення земної поверхні в гірничому відводі шахти «Першотравнева-дренажна» по спостережливих станціях. Останні спостереження проводились в 1996 р. при роботі шахти по видобутку магнетитових кварцитів. За минулий час відбулися зміни, що можуть викликати розширення зони земельної поверхні.

Для одержання необхідної інформації для вживання заходів щодо зменшення можливих небезпечних змін у геологічних і водяних середовищах у проекті закладені спеціальні спостереження. Для їхнього здійснення проектом передбачається режимна мережа, що включає ряд заходів. У їхньому числі буріння трьох спостережних свердловин глибиною по 500 м. У даний час свердловини не пробурені, не ведеться контроль змін хімічного складу води у відновлюваній шахтній депресійній лійці, не обладнані водомірні пости на гор. 465 м і 920 м, не здійснюється контроль за агресивністю води.

Проект ліквідації шахти не виконується, що може призвести до ряду негативних явищ: забруднення шахтних вод радіонуклідами із-за видобутку уранової руди в 1949–1969 рр.; із-за насичення водою активізуються негативні інженерно-геологічні процеси в зоні зсування гірничих порід; можлива втрата частини родовища із-за виходу в гірничі виробки обводнених відкладень Першотравневого кар'єру; виположення кутів зсуву зони зрушення, в яку попадає Першотравневий кар'єр.

На шахті «Гігант» не здійснюється авторський нагляд зі сторони проектного інституту «Кривбаспроект» за виконанням робочих проектів. Підприємством не отримана ліцензія на користування надрами для експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобутком корисних копалин (переведення шахти «Гігант» у спеціальний режим гідрозахисту). Не переоформлений гірничий відвід для використання гірничих виробок в режимі гідрозахисту.

Відсутній державний акт на право постійного користування землею. Не пробурені в земній поверхні 4 свердловини для спостережень за станом масиву гірничих порід, що не дає змоги здійснювати контроль за сводом обрушування; не пробурені 3 нових свердловини глибиною до 500 м для контролю термінів і швидкості зміни рівня і хімічного складу підземних вод в депресійній лінійці.

Не проводяться інструментальні спостереження за зсуванням гірських порід і земної поверхні по спостережним станціям на ш. «Гігант» (останні спостереження проведені в 1997 р.), що не дає можливості своєчасного виявлення виникнення деформацій земної поверхні і прийняття рішень по розробці мір охорони об'єктів.

Проект ліквідації шахти не виконується, що може призвести до ряду негативних явищ: перетікання води в шахтове поле рудника ім. Кірова і затоплення діючих шахт; насичення водою порід в зоні зрушення призведе до непередбаченого порушення земної поверхні в межах міста.

По РУ ім. Кірова не розроблений Основний робочий проект стосовно ліквідації РУ ім. Кірова, який повинен детально опрацювати ряд основних питань (подальшої долі запасів руди та залізистих кварцитів, які знаходяться на обліку підприємства, наявність обсягів відпрацьованого простору та стан гірничих виробок, фактичні та очікувані величини деформації земної поверхні, обґрунтування всього терміну консервації об'єкта, способи ліквідації та загодовження всіх стволів, комплексну оцінку впливів ліквідації на навколишнє природне середовище та ін.).

Робочий проект «Реструктуризація ДП «РУ ім. Кірова» шляхом його закриття (ліквідації)». Першочергові заходи», виконаний проектним інститутом «Кривбаспроект» в 2001 р., не погоджений з місцевими органами Держнаглядохоронпраці та місцевими органами самоврядування. Не ведеться авторський нагляд за дотриманням проектних рішень в період реструктуризації підприємства. На підприємстві відсутні маркшейдерська та геологічна служба, що призводить до несвоєчасного виконання всього комплексу маркшейдерських і геологічних робіт (не вирішені питання передачі запасів руди та залізи-

стих кварцитів, які знаходяться на обліку підприємства, поповнення плану земної поверхні, погоризонтних планів, вертикальних проєкцій тощо).

Згідно з висновками науково-технічної експертної фірми (НОВОТЕК-2) для оцінки її стану не виконуються такі дослідження і заходи: відсутній проєкт будівництва нової непроникної перемички; не регулярно виконується хімічний аналіз складу води; не проведений спеціальний хімічний аналіз води для оцінки можливості вилучення бетону непроникної перемички на контакт з вмщуваними породами.

При проведенні перевірки виконання підприємствами умов спеціальних дозволів (ліцензій) встановлено, що керівництвом ряду підприємств при організації діяльності, пов'язаної із видобуванням корисних копалин, не виконуються умови ліцензій. Так, на Токівському гранітному кар'єрі (ділянка «Водоспад») і на Токівському родовищі (ділянка «Центральна-2») не дотримуються правил та технологій переробки мінеральної сировини в цілях забезпечення більш повного вилучення корисних компонентів та поліпшення якості кінцевої продукції, передбачених умовами ліцензії, внаслідок чого значно знижено вихід блочної продукції.

ВАТ «Христофорівський завод вогнетривких блоків та бетонів», 25 грудня 2001 року отримавши спеціальний дозвіл на геологічне вивчення Павловського родовища, у тому числі на його дослідно-промислову розробку, в порушення умов ліцензії (п. 6), ст. ст. 37, 38 Кодексу України про надра, ст. ст. 19, 24 Гірничого закону України та п. 1 Правил безпеки при розробці месторождений полезных ископаемых открытым способом, не розробивши та не узгодивши з органами Держнаглядохоронпраці план розробки родовища на 2002 і 2003 роки; без набуття права користування земельною ділянкою; при відсутності геолого-маркшейдерської та нормативної документації розпочав експлуатацію Павлівського родовища пісків, здійснюючи діяльність по видобуванню та реалізації корисних копалин.

Проведеною прокуратурою перевіркою діяльності гірничо-збагачувальний комплексу Криворізького ДГМК «Криворіжсталь» у термін січень—лютий 2004 року виявлено, що в порушення законодавства про охорону надр і праці керівництвом рудоуправління і кар'єрів допускаються порушення при виконанні плану розвитку гірничих робіт на 2004 рік. Так, в порушення ст. ст. 19, 24 Гірничого Закону України і п. 1 Правил безпеки при розробці родовища корисних копалин відкритим способом у кар'єрі № 3 в січні поточного року гірничі роботи проводились на горизонтах, не передбачених планом гірничих робіт, відпрацювання цих горизонтів проводилось без узгодження з органами Держнаглядохоронпраці, допускаються відхилення від проєкту і плану розробки родовища фактичних відміток підшви уступів, складування пустих порід з завищенням обсягів (відвал в південній частині кар'єру № 2-біс). Книга обліку забракованих робіт на кар'єрі № 2-біс не ведеться.

Внаслідок бездіяльності головним інженером і не здійснення ним належного контролю в кар'єрі № 2-біс допускаються порушення 1, 2, 4 розділів Інструкції по виробництву маркшейдерських робіт, а саме: не виконується

графік повірок маркшейдерських інструментів, на бортах кар'єру № 2-біс відсутня необхідна кількість пунктів опорної геодезичної сітки, що не дає змоги виконувати комплекс маркшейдерських робіт, з порушеннями 1-го розділу Інструкції по виробництву маркшейдерських замірів та контролю гірничих робіт на підприємствах ведуться журнали виміру та обчислення.

При документації уступів кар'єру № 2-біс в порушення п. 31 Правил безпеки при розробці родовищ корисних копалин відкритим способом у польових книжках не вказуються технічні параметри проведених робіт. Виявлені під час прокурорської перевірки порушення чинного законодавства залишилися поза увагою Криворізької регіональної державної екологічної інспекції — місцевого підрозділу органу охорони екології та природних ресурсів, що здійснює контроль за додержанням підприємствами та громадянами природоохоронного законодавства на території Криворізького регіону. Так, перевіркою встановлено, що Криворізька РДЕІ з питань використання та охорони надр в регіоні свою роботу звела до формального складання актів, в яких не виявлені порушення вимог закону щодо охорони природних ресурсів — надр.

Збитки, завдані державі порушенням зазначеного законодавства, не встановлювалися й діяльність щодо їх відшкодування спеціалістами Криворізької РДЕІ не ведеться. Ні до суду, ні до правоохоронних органів матеріали про порушення вимог законодавства про охорону надр Криворізькою РДЕІ в останні роки не направлялися.

Перевіркою встановлена абсолютна бездіяльність органів охорони земель на місцях. Так, відділами земельних ресурсів Апостолівського та Широківських районів з питань цільового використання земельних ділянок родовищ, розробки і виконання програм щодо рекультивациі порушених земель протягом 2003 року перевірки не проводилися, хоча ДВД «Дніпрнерудпром» ДП «Токівський гранітний кар'єр» (ділянка Водоспад), ДВД «Дніпрнерудпром» кар'єр «Центральний» та ВАТ «Кривий Ріг Цемент» здійснюють свою діяльність без набуття права користування земельною ділянкою, що є порушенням вимог законів України «Про оренду землі» та «Про плату за землю».

Перевіркою прокуратури з питань законності використання земель Жовтотам'янського родовища, розташованого у с. Жовте Апостолівського району Дніпропетровської області, встановлено, що з 29 серпня 2002 року ВАТ «Кривий Ріг Цемент» використовує земельну ділянку відкритих кар'єрів, загальною площею 109,3 га, без оформлення нормативних документів на право користування земельною ділянкою.

ВАТ «Кривий Ріг Цемент» здійснює користування земельною ділянкою на підставі державних актів, виданих Криворізькому цементному заводу: 29 січня 1976 року на земельну ділянку 58,0 га і 1 січня 1990 року на земельну ділянку 24,0 га.

За приписом прокурора по результатах перевірки до адміністративної відповідальності, згідно зі ст. 53 КпАП та ст. 125 п. 3, ст. 24 Земельного кодексу України, притягнутий директор по виробництву ВАТ «Кривий Ріг Цемент» І. І. Боднарук на суму 153 грн, відділом земельних ресурсів Апостолівського

району внесено припис щодо усунення порушень земельного законодавства й оформлення документації відповідно до чинного законодавства.

Таким чином, у разі незгоди користувачів з припиненням права надкокористування у випадках використання надр не за цільовим призначенням із застосуванням методів і способів, що негативно впливають на стан надр, призводять до забруднення довкілля, або позбавленням спеціального дозволу — це питання вирішується в судовому порядку, а в інших випадках — в адміністративному порядку.

Література

1. Гаврик С. Б. Уголовно-правовая охрана природной среды Украины: Проблемы теории и развития законодательства. — Х., 1994.
2. Гетьман А. П. Вступ до теорії еколого-процесуального права України: Навч. посіб. — Х., 1998.
3. Кравченко С. П. Соціально-правовые аспекты правовой охраны окружающей среды. — Л., 1998.
4. Лунев А. Е. Природа, право, управление. — М., 1981.
5. Малышко П. И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха. — К., 1982.
6. Охрана окружающей среды в городах (организационно-правовые вопросы). — К., 1981.
7. Екологічне законодавство України / В. В. Костецький. — К.: ЗАТ «ІПЧЛАВА», 1998. — 162 с.
8. Природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: Учебник. — М., 1998.
9. Розовский Б. Г., Ворсинов Г. Т. Экологическое право. — Луганск, 1994.
10. Шестерик А. С. Экологическое право: Вопросы теории и методологии анализа. — С.Пб., 2000.
11. Шульга М. Земельне та сільськогосподарське законодавство України. — Х., 1996.

УДК 349.6:338.48(477)

Н. І. Палій

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ОБ'ЄКТІВ РЕКРЕАЦІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

Україна має великий рекреаційний потенціал. Майже третина її території придатна або умовно придатна для рекреаційного використання [1]. Найважливішою умовою розвитку рекреаційного господарства виступають природні рекреаційні ресурси.

Загальна площа природних рекреаційних ландшафтів нашої країни становить 9,4 млн га (15,5% території країни), а їх одночасна рекреаційна ємність — близько 50 млн осіб. Площа земель рекреаційного призначення становить близько 100 тис. га. Понад 4,5 тис. рекреаційних закладів загальною ємністю 20 тис. місць повинні створити передумову для розвитку рекреаційної, у тому числі туристичної, галузі країни [2]. На території України знаходиться понад 70 тис. річок, понад 3 тис. природних озер і 22 тис. штучних водойм. Теплі Чорне і Азовське моря, унікальні гірські комплекси Криму, лісові масиви Полісся — все це є передумовами розвитку рекреаційної діяльності [3]. Слід згадати і велику цінність сприятливих для відпочинку і лікування якостей Карпат. Тут

знаходяться запаси лікувальних грязей, озокериту, які можна віднести до самих великих у світі. За наявністю рекреаційно-туристичних ресурсів наша держава посідає перше місце серед шести держав Причорномор'я.

Одним з визначальних ресурсів розвитку рекреації, курортів і туризму в Азово-Чорноморському регіоні, безумовно, є клімат. Цей регіон має значні запаси мінеральних вод різноманітного хімічного складу. Унікальні природні ландшафти, Кримські гори, одеські лимани, піщані коси; природно-заповідні території, пам'ятки археології, історії, архітектури і мистецтва різноманітять ресурсний потенціал рекреації приморського регіону. Наведені вище короткі відомості про рекреаційний фонд України дозволяють судити про наявність досить гарних умов для організації і розвитку, подальшого вдосконалення курортно-рекреаційної галузі.

Однак треба підкреслити, що сучасний стан рекреаційного фонду України викликає занепокоєння. Навантаження на рекреаційні ресурси знижує якість і ефективність відпочинку, веде до деградації самих ресурсів. До основних причин, що обумовлюють такий стан рекреаційного фонду, можна віднести недосконалість природоохоронної діяльності, єдиної системи охорони і раціонального використання природних ресурсів, що пояснюється недостатньою увагою до природних рекреаційних ресурсів України. Оскільки основною умовою розвитку рекреації є якість і кількість природних рекреаційних ресурсів, то одним з найважливіших завдань є їх ефективна охорона і раціональне використання.

Про важливість охорони і дбайливого ставлення до рекреаційного фонду свідчать багато нормативних актів України. Говорячи про правову охорону рекреаційного фонду, слід зазначити, що вона базується на правовій охороні навколишнього природного середовища, якій у науковій літературі приділяється досить багато уваги. Так, правова охорона навколишнього природного середовища являє собою сукупність встановлених державою правових норм і виникаючих у результаті їх реалізації правовідносин, спрямованих на виконання заходів щодо збереження природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, оздоровлення оточуючого людину природного середовища в інтересах сьогодення та майбутніх поколінь людей.

У зміст такого поняття включаються чотири обов'язкові елементи: певний затверджений законом перелік охоронюваних об'єктів природи; сукупність попереджувальних, заборонних, відтворювальних, карних, заохочувальних правових норм; відповідальність за порушення природоохоронного законодавства і правові вимоги щодо відшкодування шкоди, заподіяної природному середовищу; контроль за станом природного середовища та дотриманням вимог охорони природи [4].

Правова охорона всіх природних територій і ресурсів, що мають рекреаційне значення, у літературі спеціально не досліджувалася, однак окремим її аспектам приділялася увага в роботах багатьох учених. Основна частина таких досліджень належить до екологічних, тому вченими розглядалися питання збереження природного середовища, відтворення зазначених природних територій і ресурсів, оздоровлення оточуючого людину природного середовища, що, безу-

мовно, важливо, оскільки є передумовою для формування особливої правової охорони об'єктів рекреаційного фонду.

У той же час слід сказати, що визначення як охоронюваних об'єктів рекреаційних територій і ресурсів пов'язано, насамперед, з доцільністю їх використання для спеціальної господарської діяльності, тому тут потрібен комплексний підхід до їх правової охорони, що рівною мірою враховував би їх екологічну цінність і економічну значимість.

Наявність особливостей правової охорони окремих рекреаційних територій і ресурсів підтверджується і у законодавстві. Аналіз законодавства про рекреаційні зони, території, землі рекреаційного призначення та інші природні ресурси, що мають рекреаційне значення, вказує на такі заходи, здійсненні державою, щодо такої охорони: визначення об'єктів, що підлягають охороні; встановлення спеціальних охоронних вимог, розроблення окремих критеріїв зонування територій і нормативів рекреаційного навантаження; визначення органів, до компетенції яких входить контроль за дотриманням вимог правової охорони.

При цьому права охорона рекреаційних територій і ресурсів включає систему правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на їх раціональне використання, охорону від несприятливого впливу, відтворення і підвищення рекреаційної значимості, дотримання їх правового режиму, хоча негативним аспектом є розрізненість норм, що регулюють ці заходи за безліччю нормативних актів, відображення ними різних підходів до охорони, а тому, потрібно відзначити, і систему вищезгаданих заходів вони представляють тільки умовно.

Найбільш складним в правовій охороні рекреаційного фонду є встановлення попереджувальних, заборонних, відтворювальних, заохочувальних правових норм. У цей час такі норми розрізняються щодо рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон; земель рекреаційного, оздоровчого призначення; водних об'єктів, які належать до категорії лікувальних, і інших, що мають рекреаційне значення.

Треба констатувати, що сьогодні існують спеціальні вимоги щодо охорони територій і ресурсів рекреаційного фонду в законодавстві, загалом намічені напрямки їх охорони, однак більшість з них має заборонний характер, що, можливо, виправдано з позиції охорони навколишнього середовища, але мало виправдано з позиції розвитку рекреаційної діяльності. З іншого боку, успішне функціонування рекреаційної діяльності можливо тільки при якісному, екологічно безпечному стані природних територій і ресурсів рекреаційного фонду.

Крім цього, здійснення попереджувальних, відтворювальних, заборонних заходів вимагає певних витрат. Але вони можуть бути отримані за рахунок результатів рекреаційної діяльності при зваженому підході щодо встановлення мір, які враховували би спеціальне екологічне та господарське значення рекреаційного фонду.

Одним з елементів правової охорони рекреаційного фонду виступає, безперечно, контроль за дотриманням правового режиму рекреаційного фонду, який являє собою діяльність спеціально уповноважених органів і суспільних об'єднань, спрямовану на забезпечення ефективного використання, охорони і відновлення

територій, ресурсів, визнаних у встановленому законодавством порядку рекреаційними. Ця діяльність має комплексний характер і здійснюється органами, які займаються перевіркою, дослідженням, вивченням стану рекреаційних територій і ресурсів, без права втручання в рекреаційну діяльність, крім випадків, прямо передбачених у законодавстві.

Наступним елементом правової охорони рекреаційного фонду є відповідальність за правопорушення в досліджуваній сфері. Відповідальність за порушення режиму використання та охорони рекреаційного фонду і його складових є одним з видів юридичної відповідальності, що проявляється обов'язком виконувати екологічні норми та правила і несприятливими наслідками за їх порушення. Відповідальності за порушення режиму використання та охорони рекреаційного фонду і його складових властиві всі риси, які властиві інституту екологічної відповідальності, хоча вона має і свої особливості, що визначаються специфікою об'єкта посягання.

Чинне законодавство не містить спеціальних норм, які передбачали би відповідальність за порушення режиму використання та охорони рекреаційних ресурсів, що є одним з його недоліків, але у ньому є ряд норм, застосування яких можливо у випадку порушення законодавства про території і ресурси рекреаційного фонду. Більшу частину зазначених порушень можна віднести до правопорушень земельного, водного, лісового законодавства, тому, взявши за основу наявні норми по окремих ресурсах, можна проаналізувати можливість їх застосування до окремих територій і ресурсів рекреаційного фонду. До них належать: псування, пошкодження, знищення природних рекреаційних ресурсів, порушення інших вимог по використанню та охороні територій; нецільове використання земель рекреаційного призначення та ін.

Основні положення правової охорони рекреаційного фонду спрямовані на забезпечення його екологічної цінності і не враховують основне призначення цього фонду, а саме використання для господарської діяльності у сфері рекреації, тому такі положення повинні бути скоректовані з урахуванням економічних заходів, які застосовуються у господарській діяльності, що дозволить максимально врахувати екологічні та економічні інтереси суспільства і суб'єктів господарювання.

Правова охорона рекреаційного фонду повинна бути чітко зорієнтована на його раціональне використання у процесі здійснення рекреаційної діяльності, забезпечення прав громадян на відпочинок, на збереження і поліпшення здоров'я, на задоволення духовних і культурних потреб.

Література

1. Данилішин Б. М., Дорогунцов С. І. та ін. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України. — К.: РВПС України, 1995. — С. 214–215.
2. Основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року: Схвалені Указом Президента України від 10 серпня 1999 р. // Урядовий кур'єр. — 1999. — 29 верес.
3. Природноресурсове право України: Навч. посіб. / За ред. І. І. Каракаша. — К.: Істипа, 2005. — 376 с.
4. Винниченко І. Про туризм без упереджень // Урядовий кур'єр. — 1996. — 3 груд.

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ОХОРОНОЮ ТА ВИКОРИСТАННЯМ ВОДНИХ ОБ'ЄКТІВ ЯК ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Поява нових економічних, соціальних і екологічних пріоритетів, що спираються на нові збалансовані структури виробництва й споживання, нові технології та форми інвестицій, спричинює необхідність трансформації національних систем управління на локальному, регіональному, державному і глобальному рівнях, головним завданням яких є гармонізація відносин у системі «природа — суспільство». У зв'язку з цим набуває актуальності розвиток систем екологічного управління і досягнення ними такого рівня досконалості, який забезпечував би гармонійний розвиток виробничого та природноресурсного потенціалу, давав би змогу узгоджувати «цілі» господарювання людини з «цілями» саморегуляції природних екосистем і уникати деградації навколишнього природного середовища [1, 155].

Екологічне управління спрямоване на суспільні відносини, у яких реалізується діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, спрямована на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього середовища, екологічної безпеки юридичними й фізичними особами, дотримання екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень та захист екологічних прав громадян. У той же час, виходячи з теорії біотичного регулювання навколишнього середовища, головним завданням державного екологічного управління є утримання функціонування систем життєдіяльності в межах несучої ємності навколишнього природного середовища, тобто в межах його здатності витримувати певне максимальне антропогенне навантаження.

Державне екологічне управління, метою якого є запобігання виснаженню природного потенціалу і яке спрямоване на недопущення перевищення несучої ємності біосфери, — це завдання мінімум. Завдання максимум полягає в екологізації функціонування всіх сфер життєзабезпечення, досягненні і підтримці необхідної якості здоров'я і життя населення, належного стану навколишнього середовища, гармонізації взаємовідносин суспільства і природи [1, 155].

Будь-якому управлінню передують формування цілей. Людина організовує свою діяльність таким чином, щоб виконати певне цільове завдання. У цьому відношенні державна система екологічного управління є цілеспрямованою системою, оскільки її діяльність направлена на досягнення певних екологічних цілей. Цілі формулюються на стадії створення систем управління. І згідно з ними конструюється структура, визначаються системні функції, які мають забезпечити розв'язання цільових завдань. Зв'язок, що існує між цілями, структурою та функціями, потрібно розглядати в динаміці, він має підлягати трансформації відповідно до розвитку системи управління.

Поява нових цілей управління майже завжди потребує перебудови структури системи — введення нових елементів, організації нових зв'язків, забезпечення нових функцій. Здатність системи управління швидко перебудовуватись для досягнення нових цілей характеризує її динамічність, маневреність, а отже, й ефективність щодо забезпечення потреб і безпеки держави, реагування на зміну геоecологічної ситуації. Реалії сьогодення полягають у тому, що комплекс традиційних цілей, притаманних для державної системи ecологічного управління, доповнюється новими цілями, що стосуються гармонізації відносин суспільства і природи. Отже, виникає суперечність між новими цільовими завданнями і старою структурою, не призначеною для їх виконання. Тому в результаті системного аналізу мають бути сформульовані нові цілі та завдання державного ecологічного управління, вказані існуючі застарілі структура та функції, запропоновані загальні підходи до їх модернізації.

На підставі біотичних принципів гармонізації життєдіяльності і збалансованого розвитку наведемо головні напрями державного ecологічного управління: ecологічне оздоровлення деградованих природних об'єктів, ландшафтів і стабілізація ecологічного стану держави; відновлення природного потенціалу, заощадливе природокористування; формування національної ecологічної мережі; охорона навколишнього природного середовища; забезпечення ecологічної безпеки, зменшення антропогенного забруднення відходами; ecологізація функцій управління державою; ecологізація соціально-економічного розвитку, впровадження принципів збалансованого розвитку; розвиток національного ecологічного партнерства.

У державній системі ecологічного управління всі перелічені напрями є цільовими і здійснюються на підставі Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Земельного, Водного та інших кодексів України, які забезпечують правову регламентацію переважно охоронних функцій, функцій державного контролю, не поширюючись на процеси гармонізації життєдіяльності суспільства в природному середовищі, на процес збалансованого розвитку всіх його складових.

Одним з найважливіших компонентів навколишнього природного середовища є води. Води постійно взаємодіють із земельними, лісовими ресурсами, атмосферним повітрям та впливають на їх якість. Водні ресурси забезпечують існування людей, тваринного і рослинного світу. Пріоритетне використання вод — це забезпечення питних, побутових, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, духовних та інших потреб населення. Важливим залишається використання вод для потреб багатьох галузей економіки: сільськогосподарського зрошення, енергетики, судноплавства, рибного господарства та ін.

Відповідно до Постанови Верховної Ради України «Основні напрями державної політики України у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення ecологічної безпеки» [2] порушення норм якості води досягло рівнів, які ведуть до деградації водних екосистем, зниження продуктивності водойм. Значна частина населення України використовує для своїх життєвих потреб недоброякісну воду, що

загрожує здоров'ю нації. Забезпечення водою населення України в повному обсязі ускладнюється через незадовільну якість води водних об'єктів. Якість води більшості з них за станом хімічного і бактеріального забруднення класифікується як забруднена і брудна. Найгостріший екологічний стан спостерігається в басейнах Дніпра, Сіверського Дінця, річок Приазов'я, окремих притоках Дністра, Західного Бугу, де якість води класифікується як дуже брудна. Для більшості водних об'єктів України властиві елементи екологічного та метаболічного регресу.

Системний аналіз сучасного екологічного стану басейнів річок України та організації управління охороною і використанням водних ресурсів дав змогу окреслити коло найбільш актуальних проблем, які потребують розв'язання, а саме: надмірне антропогенне навантаження на водні об'єкти внаслідок екстенсивного способу ведення водного господарства призвело до кризового зменшення самовідтворюючих можливостей річок та виснаження водноресурсного потенціалу; стала тенденція до значного забруднення водних об'єктів внаслідок неупорядкованого відведення стічних вод від населених пунктів, господарських об'єктів і сільськогосподарських угідь; широкомасштабне радіаційне забруднення басейнів багатьох річок внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС; погіршення якості питної води внаслідок незадовільного екологічного стану джерел питного водопостачання; недосконалість економічного механізму водокористування і реалізації водоохоронних заходів; недостатня ефективність існуючої системи управління охороною та використанням водних ресурсів внаслідок недосконалості нормативно-правової бази і організаційної структури управління; відсутність автоматизованої постійно діючої системи моніторингу екологічного стану водних басейнів акваторії Чорного та Азовського морів, якості питної води і стічних вод у системах водопостачання і водовідведення населених пунктів і господарських об'єктів.

Для забезпечення додержання усіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності та підпорядкування, а також фізичними особами вимог водного законодавства в Україні, норм і правил у галузі охорони, раціонального використання і відновлення поверхневих і підземних вод, морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони здійснюється контроль.

Державний контроль у цій галузі здійснюється Кабінетом Міністрів України, Міністерством охорони навколишнього природного середовища, Державним комітетом водного господарства, іншими спеціально уповноваженими державними органами відповідно до законодавства [3]. Так, Мінприроди України здійснює відповідно до законодавства державний контроль за додержанням правил, нормативів, норм, лімітів, квот, умов дозволів та ліцензійних умов у сфері використання й охорони поверхневих вод, підземних вод і джерел, внутрішніх морських вод та територіального моря; бере участь у веденні державного водного кадастру [4].

Держводгосп України здійснює державний контроль за додержанням режи-

му роботи водосховищ комплексного призначення, водогосподарських систем і каналів, використання прибережних захисних смуг, достовірністю державного обліку водокористування, технічним станом гідротехнічних споруд, які належать підприємствам, установам, організаціям, що перебувають у сфері його управління [5].

Мінагрополітики України бере участь у державному контролі у сфері охорони вод у частині запобігання та усунення забруднення рибогосподарських водойм, забезпечення охорони рибних запасів під час будівництва і експлуатації гідротехнічних споруд.

Міністерство охорони здоров'я України здійснює нагляд за санітарно-гігієнічним станом водних об'єктів, вода яких використовується для задоволення питних, господарсько-побутових та інших потреб населення. Крім того, Держкомлісгосп України та Держкомзем України у межах своїх повноважень здійснюють державний контроль за дотриманням режиму використання і охорони відповідних природних ресурсів у водоохоронних зонах та землях водного фонду.

Ці державні органи мають право: обстежувати підприємства, установи та організації незалежно від форми власності для перевірки додержання вимог щодо використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів; одержувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що є водокористувачами, інформацію, необхідну для здійснення контрольної діяльності у цій сфері; давати обов'язкові для виконання приписи щодо усунення виявлених порушень водного законодавства, розглядати справи про адміністративні правопорушення, подавати позови про відшкодування шкоди, заподіяної порушеннями водного законодавства, передавати правоохоронним органам, у разі наявності підстав, передбачених законодавством, матеріали про виявлені факти злочинів у сфері використання та охорони вод, а також застосовувати інші заходи реагування до осіб, що порушують норми і правила, встановлені водним законодавством.

Література

1. Екологічне управління: Підручник / В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкип, Г. О. Білявський та ін. — К.: Либідь, 2004. — 432 с.
2. Основи напрямки державної політики у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки: Затверджені Постановою Верховної Ради України від 05.03.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 38–39. — Ст. 248.
3. Водний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 24. — Ст. 189.
4. Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.2006 р. № 1524.
5. Про Положення про Державний комітет України по водному господарству: Указ Президента України від 14.07.2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 29. — Ст. 1208.

ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛІ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ: РЕТРОСПЕКТИВА І СУЧАСНІСТЬ

Право власності на землі природно-заповідного фонду є одним із ключових елементів поняття правового режиму даних земель. Перебування земель природно-заповідного фонду у власності окремих суб'єктів повинно здійснюватися за особливими законодавчими правилами, що враховують природні риси землі як об'єкта охорони. Адже недаремно ст. 14 Конституції України говорить: «...земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» [1]. Багато наукових праць стосується саме права власності на землю. Зокрема, проблеми власності розглядали такі вчені, як І. І. Каракаш, В. В. Петров, Ю. О. Вовк, Н. Р. Малишева, С. О. Боголюбов, Ю. С. Колбасов, Ю. С. Шемшученко, П. О. Гвоздик та інші дослідники.

Цілковитої однастайності у поглядах науковців з приводу визначення права власності не спостерігається, та все ж головним принципом власності в економічному розумінні є привласнення. Так, С. М. Корнєв визначає власність як суспільні відносини між людьми в процесі виробництва, обміну, розподілу матеріальних благ у певних історичних умовах [2]. Н. Д. Єгоров пропонує розглядати власність як з матеріального боку, тобто як процес привласнення, так і з соціальних позицій, як суспільні відносини, що встановлюються внаслідок усунення індивідом (колективом) всіх оточуючих його осіб від привласнення ним матеріальних благ [3]. Е. А. Суханов визначає власність як відносини між людьми з приводу речей, що полягають у привласненні, або належності матеріальних благ одним особам (їх колективам), й у відчуженості цих благ від усіх інших осіб [4]. Ч. Азімов додержується думки, що власність служить як для задоволення особистих потреб власника, так і для здійснення обігу. Тому її необхідно розглядати як в статистиці (привласнення майна), так і динаміці (обмін майном) [5].

Економічною категорією є і земельна власність, що характеризує процес привласнення землі окремими суб'єктами: громадянами, юридичними особами, державою. Право земельної власності окреслює межі панування власника над земельним об'єктом. Вони визначаються сумою наданих йому правомочностей, що в сукупності носять назву «право власності». Це право — категорія юридична, і його існування визначається державою в законах [6].

Власність на землю як економічна категорія виникає до появи держави і права. Власність же як юридична категорія формувалася разом з появою держави і права та є результатом закріплення в правових нормах економічних відносин по володінню, користуванню і розпорядженню. За Конституцією України і за природним походженням природні ресурси — це загальнонаціональне надбання, але, виділені у власність громадянина, вони стають відокремленою частиною, підсумком привласнення окремим суб'єктом, індивідом загальнолюдського природного добра [7].

Можливість перебування земель природно-заповідного фонду в приватній власності закріплено Земельним кодексом України [8]. Саме тому не варто полишати поза увагою визначення поняття права приватної власності на землю. На думку С. В. Разметаєва, право приватної власності на землю можна визначити як право власності конкретних суб'єктів права на певні частини природних об'єктів [9]. На думку ж О. А. Вівчаренка — це визначене законом право, яке закріплює абсолютну приналежність землі особі (власнику) та визначає її права і обов'язки [10]. Але найбільш прийнятним визначенням права приватної власності щодо земель природно-заповідного фонду є визначення М. В. Шульги, де простежується чітка екологічна направленість. Під правом приватної власності на землю він розуміє визнане законом право, що закріплює приналежність конкретної земельної ділянки, як елемента екосистеми, особі (власнику) і визначає його права і обов'язки з приводу володіння, користування і розпорядження цією ділянкою [11].

Критеріями передачі земель природно-заповідного фонду в приватну власність повинна виступати оцінка соціальної, економічної та екологічної ваги (з урахуванням можливих позитивних та негативних довгострокових наслідків) їх освоєння. Позитивним результатом передачі прав власності на землі природно-заповідного фонду в різноманітні форми власності слід вважати підвищення ефективності використання об'єктів природно-заповідного фонду, їх збереження та відтворення, примноження та покращення стану. Передача прав володіння та користування від держави фактичному користувачу веде до оптимізації розвитку товарно-грошових відносин, посилення процесу добросовісної конкуренції та саморегулюванню, звільненню держави від прямого фінансування об'єкта. Але при цьому виникає питання предметної конкретизації впливу держави на власників з приводу забезпечення особливого режиму охорони, відтворення та використання даних земель.

Такий режим не припускає використання земель за власним розсудом, і найбільш гострими на практиці господарювання є проблеми, пов'язані не з формою власності, а з розмежуванням отриманих благ та присвоєнням економічного ефекту. Негатив даної ситуації не тільки в тім, що суб'єктивно вона відкриває численні можливості для зловживань, але ще й у тому, що заміна повноцінних відносин власності адміністративними сурогатами призводить до делегування користувачам лише прав, а не відповідальності.

В Україні із-за економічної та правової неврегульованості відносин власності та суміжних, пов'язаних з ними, із-за недосконалості та невпорядкованості податково-бюджетного механізму у сфері природокористування значна частина коштів не попадає до бюджету держави та відповідні місцеві бюджети. Кошти також не використовуються ні на потреби соціально-економічного розвитку, ні на забезпечення ресурсо-екологічної безпеки та охорони земельних ділянок.

Проголошена Земельним кодексом можливість існування приватної власності на землі природно-заповідного фонду вже зараз, без встановлення спеціальних правил та механізму приватизації, державного контролю за її прове-

денням, фактично призводить до грубих зловживань у цій важливій сфері земельних і екологічних відносин, що згубно позначиться на безцінному суспільному і національному багатстві України.

Доцільним є проведення розмежування прав власності на землі природно-заповідного фонду не шляхом поспішного розподілення даних прав, а послідовне визначення в кожному конкретному випадку найбільш ефективного рівня управління і контролю всіма сторонами процесу природокористування, можливостей адекватного фінансового забезпечення та регулювання процесу відтворення природних благ та заходів по оздоровленню навколишнього природного середовища та забезпечення ресурсо-екологічної безпеки соціально-економічного розвитку.

Хоча держава і визнає право власності повною владою над річчю, та все ж водночас залишає за собою право накладати на неї ті або інші обмеження, а при необхідності аж до повної експропріації в інтересах загального добра.

Тому абсолютної земельної власності не існує. Саме законодавець встановлює певні обмеження щодо володіння, користування і розпорядження земельними ділянками. Хоча є і ті, що стверджують про неможливість застосування будь-яких обмежень щодо права приватної власності, вважаючи його при цьому неповним, таким, що не відповідає принципу недоторканності власності [12]. Але, як відомо ще з давніх часів, абсолютне право приватної власності на землю поступово набувало соціального змісту. Римський папа Лев XVIII у своїй енцикліці характеризував приватну власність на землю не як абсолютне право, а як право соціальне, поклавши початок законодавчому закріпленню в європейських країнах соціальної концепції приватної власності.

Необхідність встановлення різних обмежень права власності на землі природно-заповідного фонду зумовлена значною мірою публічними інтересами, а також обмеженістю і унікальністю даних земель у природі та незамінністю їх.

Оскільки завданням правового режиму земель природно-заповідного фонду є забезпечення збереження екологічної, наукової, естетичної і народногосподарської цінності природних комплексів, то контроль власників даних земель з боку держави є просто необхідним. Тому недаремно поряд з нормою Конституції України, яка визначає, що право приватної власності є непорушним і ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, існує норма про те, що власність зобов'язує. Зміст норм Конституції створює підстави для певних обмежень права приватної власності на конституційному рівні [13].

Підсумовуючи вищевикладене, можна дійти таких висновків: недостатньо чітко визначені у законодавстві умови набуття та передачі права власності на землі природно-заповідного фонду; критеріями передачі земель природно-заповідного фонду в приватну власність повинна виступати оцінка соціальної, економічної та екологічної ваги (з урахуванням можливих позитивних та негативних довгострокових наслідків) їх освоєння; спостерігається недостатня увага науковців до особливостей права власності на землі природно-заповідного фонду як у минулому, так і нашому сьогоденні.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Корпсов С. М. Право государственной социалистической собственности в СССР. — М.: Изд-во МУ, 1964. — С. 135.
3. Егорова П. Д. Тезисы // Право собственности в СССР / Под ред. Ю. К. Толстого, В. Ф. Яковлева. — М., 1989. — С. 210.
4. Суханов Е. А. Лекции о праве собственности. — М.: Юрид. лит., 1991. — С. 105.
5. Азімов Ч. Попяття і зміст приватного права // Вісник Академії правових наук України. — Х., 1998. — № 3 (14). — С. 50–58.
6. Чубуков Г. В., Погребной А. А. Земельная подвижность: сделки, правовое регулирование: Учеб. пособие. — М., 1997. — С. 94.
7. Гуревський В. К. Право власності громадян України на землі сільськогосподарського призначення: Монографія. — О.: Астропринт, 2000. — С. 72.
8. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.
9. Разметаев С. В. Право собственности на природные ресурсы в Украине. — Х., 1995. — С. 35.
10. Вівчаренко О. А. Право власності на землю в Україні: актуальні проблеми. — Івано-Франківськ, 1998. — С. 84.
11. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. — Х.: Кодекс, 1998. — С. 125.
12. Яковлева Е. Половинчатое решение вопроса о земле // Известия. — 1992. — № 8. — С. 5.
13. Ховронюк М., Росоха Ю. Право власності є непорушним? // Предпринимательство, хозяйство и право. — 1998. — № 2. — С. 16–21.

УДК 349.414:332.334

*Є. О. Іванова***ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ
ЖИТЛОВОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ У МІСТАХ**

За сучасних умов, коли більшість населення нашої країни зосереджена у містах, дотримання раціональної планувальної організації території є особливо актуальним. Шляхом раціональної планувальної організації території, узгодженого взаємного розміщення об'єктів будівництва формуються умови для праці, побуту та відпочинку населення, організації виробництва, збереження та поліпшення навколишнього середовища [1].

При плануванні території враховуються новітні вимоги до її використання, пов'язані з підвищенням ролі людського фактора, безпечного для життя і здоров'я людини довкілля, розбудови громадянського суспільства. Цим обумовлена пріоритетність не тільки соціальних і екологічних критеріїв, але й завдань збереження природної і культурної самобутності територій, яка розглядається як потужний ресурс їх розвитку, засіб підвищення протидії глобалізаційним тенденціям тиражування одноманітних форм організації простору [2].

Вказаним питанням в юридичній літературі приділялася певна увага. Окремі питання ставились і розроблялись у роботах В. П. Балезина, Г. А. Аксененка, А. М. Третьяка, Т. Л. Поплавської, І. І. Каракаша та інших вітчизняних вчених. Сьогодні у зв'язку з законодавчою неврегульованістю багатьох питань,

що виникають при плануванні використання земель житлової та громадської забудови у містах, ціллю дослідження став розгляд правових засад планування використання цих земель у містах.

Планування використання земель вперше виникло у західних країнах. Так, у Німеччині планування території міст здійснюється з 1900 року, у Великобританії перший нормативний акт про планування був прийнятий у 1909 році. У Франції питання планування використання земель міст первісно були урегульовані у 1919 році. В юридичній літературі відзначається, що земельне законодавство першої половини ХХ ст. вносить істотні зміни у правовий режим землі. Наприклад, територіально влаштоване планування спочатку поступово охоплює усю територію міст, а потім розповсюджується на територію цілих країн [3].

У нашій країні планування використання земель поступово впроваджувалося у життя з 20-х років ХХ ст. Більшого розвитку набуло планування земель міст і селищ. Уже в 1926 році планування міських земель здійснювалося на підставі спеціального нормативного правового акта — постанови ВЦК і СНК РРФСР від 4 жовтня 1926 року «Об обязанности для городских поселений и поселков иметь планы и проекты планировки» [4].

Використання земель житлової та громадської забудови у містах характеризується своїми особливостями. Воно здійснюється на планових засадах, тобто згідно з генеральним планом населеного пункту, іншою містобудівною документацією, планом земельно-господарського устрою з дотриманням державних стандартів і норм, регіональних та місцевих правил забудови.

Вимоги, що ставляться до зазначених документів, передбачені не в земельному законі, а у містовпорядно-планувальних законах. Найбільш важливими серед них є закони від 16 листопада 1992 року «Про основи містобудування», від 20 квітня 2000 року «Про планування і забудову територій», від 7 лютого 2002 року «Про Генеральну схему планування території України» та деякі інші.

Відповідно до ст. 17 Закону «Про основи містобудування» містобудівна документація являє собою текстові та графічні матеріали, якими регулюються планування, забудова та інше використання територій. У ст. 11 Закону «Про планування і забудову територій» передбачається, наприклад, розробка і затвердження схеми планування забудови територій на місцевому рівні, що визначає потреби у зміні меж населених пунктів для розширення земельних площ для вирішення містобудівних завдань, зонування територій та планування структури їх використання, а також доцільність розробки генеральних планів окремих населених пунктів.

Планування, забудова та інше використання територій є одними з головних напрямів містобудівної діяльності. Під плануванням міст розуміється певна організація території, яка передбачає розміщення на землях міст функціонально пов'язаних між собою різних елементів господарства, житла, культурно-побутових установ та інших об'єктів. Планування визначає цільове призначення земель поселень. Забудова — це безпосереднє здійснення будівництва у встановленому порядку. Порядок регулювання забудови часто називають правилами

ми забудови. У зв'язку з тим, що планування може бути втілене у дійсність тільки через забудову, планування і забудова органічно пов'язані між собою і впливають один на одного. Часто «планування і забудова» застосовуються для позначення єдиного процесу, який починається зі складання проекту планування і закінчується забудовою [5].

Існує інша точка зору, яка заперечує об'єднання планування і забудови у єдиний процес. Її дотримується Б. В. Єрофеев, який стверджує, що у населених пунктах планування земель є формою організації (устрою) земельної території, тобто забезпечення порядку забудови земель, архітектури забудови, характеру споруд, а забудова — реалізація цих планів шляхом освоєння земель (будівництва на цих землях, експлуатація останніх). Наприклад, планування району може бути закінчено, а забудова здійснюється через декілька років чи взагалі не здійснюється у зв'язку зі зміною умов. З правової точки зору планування у кінцевому підсумку пов'язано з наданням земельних ділянок. Для цього уточнюються межі ділянки, визначається її цільове призначення, права та обов'язки майбутніх землекористувачів та державних органів. Іншими словами, планування визначає правовий режим земельних ділянок. Забудова же свідчить про встановлення такого режиму по відношенню до вказаних ділянок [6]. Отже, забудові земель у містах завжди передують планування, яке здійснюється у цих місцях.

Планування і забудова земель міст здійснюється на основі таких принципів: збереження і використання цінних природних ресурсів; дотримання нормативів гранично допустимих рівнів екологічного навантаження на природне середовище територій з врахуванням потенціальних його можливостей; виділення ландшафтно-рекреаційних територій і заборона на них господарського та іншого будівництва, що перешкоджає використанню даних зон за їх прямим призначенням; дотримання санітарних нормативів; встановлення санітарно-захисних зон для охорони водойм, джерел водопостачання, курортних, лікувально-оздоровчих зон, населених місць та інших територій від забруднення і шкідливих впливів [7].

На даний час питання планування території міста регулюються Законом «Про планування і забудову територій», згідно з яким планування територій — це процес регулювання використання територій, який полягає у створенні та впровадженні містобудівної документації, ухваленні й реалізації відповідних рішень. При такому підході у зазначеному Законі визначені завдання планування територій, організація, поділ на рівні тощо. Таким чином, був законодавчо встановлений простір планування території міст, який, на жаль, обмежується тільки містобудівною політикою. Містобудівна документація за своєю сутністю не може навіть у містах врахувати всі аспекти соціально-економічного значення території міст, в тому числі її головного й визначального ресурсу — землі.

Чинне законодавство залежно від значимості визначає планування територій на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, яке здійснюється відповідними органами державної влади і місцевого самоврядування. Кожний із них зорієнтований на певні рівні адміністративно-територі-

ального устрою. Планування та забудова окремих земельних ділянок, які належать їх власникам на праві власності чи на праві користування, здійснюються їх власниками чи користувачами у встановленому законом порядку.

Згідно зі ст. 5 Закону «Про планування і забудову територій», планування територій на загальнодержавному рівні полягає в розробленні Генеральної схеми планування території України. В 2001 році вона була розглянута і схвалена Кабінетом Міністрів України, а 7 лютого 2002 року затверджена Верховною Радою України, яка прийняла Закон «Про Генеральну схему планування території України» [8].

Головною ціллю генеральної схеми є забезпечення на державному рівні раціонального використання територій України і визначення державних пріоритетів розвитку систем розселення, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, національної екомережі. У цьому законі максимально враховані економічні, географічні, природно-кліматичні переваги території України, визначені основні стратегічні напрями планування територій України і види державного використання території України. Законом «Про Генеральну схему планування території України» передбачається збільшення площі земель для розвитку житлової та громадської забудови, у першу чергу, за рахунок підвищення ефективності використання земель населених пунктів.

Таким чином, у відповідності до ст. 5 Закону «Про основи містобудування» однією з вимог до містобудівної діяльності є розробка містобудівної документації, проектів конкретних об'єктів згідно з вихідними даними на проектування, з дотриманням державних стандартів, норм і правил, регіональних і місцевих правил забудови. У найзагальніших рисах містобудування можна визначити як багатогранну діяльність, спрямовану на комплексну організацію матеріально-просторового середовища суспільної діяльності в населених пунктах. Містобудівна документація є основою для: вирішення питань раціонального використання територій, регулювання розселення; підготовки обґрунтованих пропозицій по встановленню та зміні меж населених пунктів; підготовки вихідних даних для розробки документації земельного устрою; вирішення питань по розміщенню і проектуванню нового будівництва, здійснення реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів містобудування; вирішення питань щодо вибору, вилучення (викупу), надання у власність чи користування земель для містобудівних потреб. Розробка містобудівної документації здійснюється проектними організаціями, колективами спеціалістів, окремими фахівцями, які мають ліцензії на виконання відповідних робіт, що видаються в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. До містобудівної документації належать: генеральний план міста, схема планування території, детальний план території тощо.

Сьогодні у багатьох містах України використання земель здійснюється у відповідності до містобудівної документації, яка була розроблена за часів виключно державної власності на землю, а землекористування здійснювалось безкоштовно. У сучасних умовах у зв'язку з проведенням земельної реформи ситуація змінилася: розроблена до прийняття нині існуючого земельного за-

конодавства містобудівна документація та її основний елемент — генеральний план міста за своїм змістом, завданням і спрямованістю вже не можуть виконувати роль документа, який регулює використання земель міста.

Між генеральним планом і конкретною управлінською діяльністю земельними ресурсами лежить неупорядковане правове поле, що не відповідає новим нормам земельних відносин, які формуються на базі державної, комунальної і приватної власності на землю. Крім того, внаслідок відсутності достовірної земельно-кадастрової і містобудівної документації потенційний інвестор позбавлений необхідної йому інформації для обґрунтованого формування своїх намірів щодо найефективніших капіталовкладень в землю, і це є гальмом для економічного розвитку території в цілому [9].

Встановлення ринкових відносин у питаннях використання землі та нерухомості в Україні, створення стабільно функціонуючого ринку землі, який повинен забезпечити ефективне, динамічне та сприятливе середовище для життя, необхідність стимуляції інвестицій в міське господарство та об'єкти нерухомості зумовлюють введення відповідних змін в політику містобудування та в систему документації з територіального планування та містобудування.

Сьогодні за наявності великої кількості містобудівної документації дуже складно усвідомити вимоги земельно-правових норм щодо використання земель житлової та громадської забудови у містах. Правовий статус цих земель визначений зараз не на законодавчому рівні, а саме на «документальному», що неминуче призведе до розширення будівництва у прибережних смугах, рекреаційних скверах та інших екологічно привабливих земельних територіях міст [10]. Проектно-планувальна документація органів архітектури прямо не орієнтована на вирішення проблем землекористування, хоча саме в ній встановлюються соціально-економічні пріоритети подальшого розвитку території. Тому важливо удосконалити існуючу модель структури землекористування, поклавши в основу оптимізації органічне сполучення нормативно-законодавчого і економічного підходів.

Література

1. Поплавська Т. Л. Економіко-правові аспекти містобудівництва та землевпорядкування в сучасних умовах // Економіка та право. — 2001. — № 1. — С. 27.
2. Генеральна схема планування території України. — К.: Дніпромісто, 2000.
3. Аксенов Г. А., Кикоть В. А., Фомина Л. П. Критика современных буржуазных аграрно-правовых теорий. — М., 1972. — С. 160–163.
4. СУ РСФСР. — 1926. — № 65. — Ст. 512.
5. Балезин В. П. Правовой режим земель городской застройки. — М.: Госгиздат, 1963. — С. 74.
6. Ерофеев В. Г. Правовой режим земель городов. — М.: Юрид. лит., 1976. — С. 68.
7. Земельне право: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / За ред. В. І. Семчика та П. Ф. Кулишпа. — К.: ІнЮрс, 2001. — С. 309.
8. Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 7 лютого 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 30. — Ст. 204.
9. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами та реєстрація земель в Україні. — К., 1998. — С. 152–154.
10. Каракаш И. И. Правовой режим земель жилой и общественной застройки в городах по новому Земельному кодексу // Одесский регион. — 2000. — № 2. — С. 45.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОМПЛЕКСНОГО ВИКОРИСТАННЯ ДНІПРОВСЬКИХ ВОДОСХОВИЩ

У Водному кодексі України визначено, що використання води — це процес вилучення води для використання у виробництві з метою отримання продукції та для господарсько-питних потреб населення, а також без її вилучення для потреб гідроенергетики, рибництва, водного, повітряного транспорту та інших потреб [1]. Головним принципом розвитку водного господарства в Україні є комплексне використання водних ресурсів. Такий підхід найкраще задовольняє потреби різних галузей народного господарства і дає змогу забезпечити найвищу економічну ефективність капітальних вкладень.

Створення водотранспортної системи Дніпра стало можливим тільки в зв'язку з енергетичним використанням його водноресурсного потенціалу та задоволення потреб у воді населення, комунального і сільського господарства та промисловості. Дніпровська вода подається в бідні на воду промислово розвинуті райони Донбасу, Кривбасу, в Крим, а також у басейни малих річок Причорномор'я та Приазов'я, де власні водні ресурси практично відсутні. Тому питання комплексного використання водних ресурсів є на сьогодні актуальним.

На підставі аналізу водогосподарської обстановки в Україні визначається перелік комплексних водогосподарських об'єктів, що забезпечують потребу у воді й збереження або відновлення належної якості водних ресурсів у водних об'єктах і основні техніко-економічні показники об'єктів з розподілом часткових витрат по галузях господарства [3]. Серед таких об'єктів особлива увага приділяється дніпровським водосховищам.

Для раціонального використання водних ресурсів Дніпра і максимально можливого задоволення вимог водокористувачів необхідно приділяти особливу увагу правовому регулюванню комплексному використанню водних ресурсів одночасно для різноманітних потреб.

В Інструкції щодо розробки та визначення вартості схем комплексного використання і охорони водних ресурсів означені певні заходи, які повинні забезпечувати найбільш ефективно для народного господарства використання води шляхом ощадливого витрачання і припинення скидання недостатньо очищених стічних вод на основі вдосконалення технології виробництва і схем водопостачання, регулювання стоку та територіального його перерозподілу, а також запобігання затопленню і підтопленню міст, населених пунктів, сільськогосподарських угідь та інших об'єктів [2].

Стійке водокористування як основа сталого розвитку держави характеризується балансом взаємовідносин в економічній, соціальній та екологічній сферах життя суспільства, балансом між економічними інтересами водокористувачів, які набувають конкретнішого виразу із введенням плати за водокористування, раціональним використанням водних ресурсів, відтворенням і захи-

стом водних ресурсів. Таким чином, водним законодавством має забезпечуватися комплексна реалізація водогосподарської діяльності (раціональне використання, відтворення і захист водних об'єктів) та економічного механізму водокористування.

Література

1. Водний кодекс України: Прийнятий Верховною Радою України 6 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради — 1995. — № 24. — Ст. 189.
2. Інструкція щодо розробки та визначення вартості схем комплексного використання і охорони водних ресурсів: Затв. Паказом Держводгоспу України від 11 березня 1999 р. № 28.
3. Бабич М., Яцюк М. Водне законодавство України — складова природоохоронного законодавства // Водне господарство України. — 2004. — № 5-6. — С. 8-10.

УДК 349.6:556.56

Н. В. Фролова

ПРИЄДНАННЯ ТА УЧАСТЬ УКРАЇНИ У МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІЙ ОХОРОНІ ВОДНО-БОЛОТНИХ УГІДЬ

Водно-болотні угіддя, які визначаються як райони боліт, драговин, торфовищ та водойм — природних або штучних, постійних або тимчасових, стоячих або проточних, прісних, солонуватих або солоних, включаючи морські акваторії, глибина яких під час відливу не перевищує шістьох метрів, є найкрасивішими та найважливішими місцями на планеті, адже вони виконують дуже велику кількість екологічних, економічних, естетичних, рекреаційних та оздоровчих функцій. Вони є регуляторами водного режиму, основним джерелом питної та технічної води, основною базою для деяких видів тваринництва, відіграють роль сировинної бази різноманітних промислів, таких як рибний, мисливство, збирання грибів та ягід.

Але правовій охороні водно-болотних угідь в Україні тривалий час не приділялася належна увага. Земельний кодекс України 1990 року [1], що втратив свою силу з прийняттям нового Земельного кодексу України 2001 року [2], практично не торкається питання щодо охорони водно-болотних угідь (за винятком водно-болотних угідь, на яких є об'єкти природно-заповідного фонду).

За часів колишнього СРСР Україна офіційно приєдналася до Рамсарської конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення головним чином як середовища перебування водоплавних птахів, яка прийнята 2 лютого 1971 року у місті Рамсар (Іран) та є основним нормативним міжнародно-правовим актом в галузі правової охорони водно-болотних угідь міжнародного значення. Після ратифікації Рамсарської конвенції Верховною Радою СРСР 26 грудня 1975 року Рада Міністрів Української РСР в постанові (в продовження постанови Ради Міністрів СРСР від 26 грудня 1975 року № 1046 «Про заходи щодо забезпечення виконання зобов'язань Радянським Союзом, що ви-

пливають з Рамсарської конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища перебування водоплавних птахів») від 26 грудня 1976 року «Про заходи щодо посилення охорони водно-болотних угідь, що мають міжнародне значення, головним чином, як середовища перебування водоплавних птахів» визначила відповідальні організації за виконання робіт з нанесення меж водно-болотних угідь, охорони та збереження флори та фауни водно-болотних угідь, наукового дослідження об'єктів тощо. Відповідальною за виконання вищевказаних вимог організацією було визначено Міністерство сільського господарства УРСР. У виконанні вимог Конвенції відігравали також свою роль Міністерство меліорації та водного господарства, Міністерство лісового господарства, Державний комітет Ради Міністрів УРСР з охорони природи, Академія наук тощо.

У сучасному законодавстві водно-болотні угіддя поперхово згадуються в Загальнодержавній програмі формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр., затвердженій Законом України від 21 вересня 2000 року [3], в Концепції збереження біологічного різноманіття, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 1997 року [4], в Загальнодержавній програмі розвитку водного господарства, затвердженій Законом України від 17 січня 2002 року [5], а також в Загальнодержавній програмі охорони та відтворення навколишнього природного середовища Азовського та Чорного морів, затвердженій Законом України від 22 травня 2001 року [6].

У Загальнодержавній програмі формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. як одне з основних завдань з питань охорони та відновлення водних ресурсів названо екологічне оздоровлення природних територій та акваторій, особливо витоків річок, впровадження заходів щодо збереження водно-болотних угідь, посилення їх водозахисної та водорегулюючої здатності, ренатуралізації та поліпшення охорони природних комплексів водозахисних зон водних об'єктів.

З питань охорони, використання та відновлення ресурсів рослинного та тваринного світу як один з напрямів названо відновлення (ренатуралізація), по можливості, степових, лугових, водно-болотних та інших природних ландшафтів. Щодо питань збереження біологічного різноманіття вказано здійснення цільових заходів, що відповідають потребам збереження різних типів екосистем (у тому числі й болотних). Крім цього, в Програмі як один з структурних елементів екологічної мережі вказані водні об'єкти (у тому числі і водно-болотні угіддя). Для забезпечення використання природоохоронних функцій національної екологічної мережі передбачається забезпечення охорони водно-болотних угідь міжнародного та загальнодержавного значення, передбачених Програмою.

У Концепції збереження біологічного різноманіття в розділі «Озерні і болотні екосистеми» для вирішення проблем, пов'язаних з негативними для флори і фауни наслідками осушення боліт і проведенням торфорозробок, регулюванням водотоків і підтопленням прилеглих територій, забрудненням води, висловлюється необхідність проведення інвентаризації водно-болотних угідь національного, регіонального і місцевого значення, розробки та вживання за-

ходів з їх охорони і відновлення. Концепція також рекомендує визначити перелік озер, потребуючих особливої охорони, здійснити заходи щодо збереження цінних болотних масивів, забезпечити широку участь установ і організацій у виконанні міжнародних проектів в рамках міжнародних програм, направлених на збереження озерних і болотних екосистем. Як один з підпунктів в Концепції вказана розробка і реалізація заходів по охороні водно-болотних угідь, що мають міжнародне значення.

У Загальнодержавній програмі розвитку водного господарства як один з пріоритетних напрямків виконання завдань і заходів Програми вказано впорядкування структури природних територій та земель, що інтенсивно використовуються, оптимізацію водних балансів річкових басейнів, забезпечення стабільності та поліпшення екологічної ситуації, підтримка водорегулюючих функцій ландшафтів водозабірних територій. Як один з уточнюючих заходів в Програмі вказано відновлення і збереження водно-болотних угідь.

У Загальнодержавній програмі охорони і відтворювання навколишнього природного середовища Азовського і Чорного морів серед комплексу заходів, передбачених для поліпшення екологічного стану Азовського і Чорного морів, вказується збереження та відновлення біологічного різноманіття та природних ландшафтів. На першому етапі вказаних дій передбачається (разом із іншими заходами) розробка окремих режимів природокористування в межах територій (акваторій), віднесених до водно-болотних угідь міжнародного значення.

Безпосередньо охороні водно-болотних угідь присвячена ч. 1 ст. 46 Земельного кодексу України від 26 жовтня 2001 року, а також Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення, затверджений Постановою Кабінету Міністрів від 29 серпня 2002 року [8]. Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення визначає процедуру надання водно-болотним угіддям статусу міжнародного значення згідно з критеріями, визначеними Рамсарською конвенцією про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином, як середовища перебування водоплавних птахів, від 2 лютого 1971 року, яку Україна ратифікувала Законом від 29 жовтня 1996 року [7], а також перераховує ці критерії. Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення є базовим нормативно-правовим документом у даній сфері. Деталізація його положень знайшла своє місце в Постанові Кабінету Міністрів про заходи щодо охорони водно-болотних угідь, що мають міжнародне значення, від 23 листопада 1995 року [9], яка визначає перелік із 22 територій, віднесених до водно-болотних угідь міжнародного значення, Постанові Кабінету Міністрів України про затвердження структури, змісту і порядку ведення паспорта водно-болотного угіддя міжнародного значення від 20 січня 2003 року [10] та інших нормативно-правових актах.

На відміну від національного законодавства, міжнародна практика приділяє дуже велику увагу правовій охороні водно-болотних угідь. Основним міжнародно-правовим документом у сфері охорони водно-болотних угідь, як згаду-

валосся вище, є Рамсарська конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища перебування водоплавних птахів, від 2 лютого 1971 року. Договірні сторони, що підписали цю Конвенцію, визнали взаємозалежність людини і навколишнього природного середовища, а також суттєві екологічні функції водно-болотних угідь як регуляторів водного режиму територій існування характерної флори і фауни, особливо водоплавних птахів, визнали те, що водно-болотні угіддя є ресурсом значного економічного, культурного, наукового і рекреаційного значення, втрата яких була б неоправною, і те, що водоплавні птахи під час своїх сезонних міграцій можуть перетинати кордони і, таким чином, мають розглядатися як міжнародні об'єкти.

Сторони, що підписали вказану Конвенцію, визнали також, що збереження водно-болотних угідь, їх флори і фауни можливо забезпечити тільки за допомогою поєднання національної політики і скоординованих міжнародних зусиль. Кожна із сторін Конвенції визначає придатні водно-болотні угіддя, передусім, із врахуванням їх міжнародного значення з точки зору екології, ботаніки, зоології, лімнології або гідрології для внесення їх в Список водно-болотних угідь міжнародного значення, який зберігається в Бюро даної Конвенції. Межі кожного з водно-болотних угідь, занесених в Список, точно описуються і наносяться на карту. Вони можуть включати прибережні річкові і морські зони, суміжні з водно-болотними угіддями, і острови або морські акваторії глибиною більше шести метрів під час відливу, розташовані в межах водно-болотних угідь, особливо там, де вони важливі як середовище перебування водоплавних птахів.

Кожна з договірних сторін визначає для внесення до Списку водно-болотних угідь міжнародного значення принаймні одне водно-болотне угіддя при підписанні Рамсарської Конвенції або при передаванні на зберігання документа про ратифікацію або приєднання. Будь-яка з договірних сторін має право в подальшому додавати до Списку додаткові водно-болотні угіддя, що розташовані на її території, розширювати межі водно-болотних угідь, що вже внесені нею до Списку, або, у зв'язку із негайністю державних інтересів, викреслювати із Списку водно-болотних угідь міжнародного значення або зменшувати межі водно-болотних угідь, що вже внесені нею до цього Списку. Кожна держава — член Конвенції також зобов'язана інформувати, як можна раніше, організацію або уряд, відповідальні за один з основних органів, що забезпечують механізм дії Рамсарської конвенції — постійно діюче Бюро, про будь-які такі зміни.

Вражає також п. 2 ст. 4 Рамсарської конвенції, в якому прописаний обов'язок держави — члена Конвенції у випадку, коли через нагальні державні інтереси вона виключає із Списку водно-болотних угідь міжнародного значення або зменшує межі водно-болотного угіддя, що було включене у нього, наскільки це можливо, компенсувати виникаючу втрату ресурсу водно-болотного угіддя і, зокрема, створити додаткові природні резервати для захисту водоплавних птахів або на подібній території, або на адекватній частині первісних середовищ існування.

Крім того, згідно з Конвенцією, держави-члени повинні заохочувати дослідження і обмін даними і публікаціями, що стосуються водно-болотних угідь, їх флори та фауни. Вони також повинні намагатися управлінськими засобами збільшувати чисельність водоплавних птахів на придатних водно-болотних угіддях, а також сприяти підготовці фахівців, компетентних у питаннях дослідження, нагляду і управління водно-болотними угіддями. Органами, що забезпечують механізм дії Рамсарської конвенції, є Конференція сторін і Бюро конвенції.

Метою дії Конференції є нагляд і сприяння виконанню Рамсарської конвенції. У компетенцію Конференції договірних сторін входить обговорення виконання Конвенції; обговорення доповнень і змін у Список водно-болотних угідь міжнародного значення; розгляд інформації щодо змін екологічного характеру водно-болотних угідь, включених у Список водно-болотних угідь міжнародного значення; надання загальних і спеціальних рекомендацій договірним сторонам щодо захисту, управління і раціонального використання водно-болотних угідь, їх флори і фауни; здійснення клопотань до відповідних міжнародних організацій щодо надання звітів і статистичних даних міжнародного значення щодо водно-болотних угідь міжнародного значення; приймання інших рекомендацій і резолюцій, що сприяють функціонуванню Рамсарської конвенції. Чергова нарада Конференції договірних сторін скликається не рідше одного разу в три роки, а позачергова нарада — на прохання як мінімум однієї третини договірних сторін. Згідно зі ст. 6 Рамсарської конвенції кожна з нарад Конференції визначає час і місце наступної чергової наради.

Компетенцією Бюро конвенції є сприяння скликанню й організації конференцій; підтримка Списку водно-болотних угідь міжнародного значення й одержання інформації від договірних сторін про які-небудь зміни, доповнення, розширення, виключення або обмеження стосовно водно-болотних угідь, що внесені до Списку; одержання інформації від держав — членів Конвенції щодо будь-яких змін екологічного характеру водно-болотних угідь, внесених у Список; повідомлення всіх держав — членів Конвенції щодо будь-яких змін в Списку або щодо змін в характері водно-болотних угідь, включених у нього, і забезпечення обговорення цих питань на наступній Конференції; доведення до відома держав-членів рекомендацій Конференції щодо таких змін у Списку або в характері водно-болотних угідь, включених у нього.

Таким чином, водно-болотні угіддя в Україні підлягають особливій охороні і важливу роль в цьому питанні відіграла участь України в Рамсарській конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином, як середовища перебування водоплавних птахів від 2 лютого 1971 року. Екологічно безпечний режим господарювання і користування природними ресурсами в межах водно-болотних угідь здійснюється відповідно до вимог природоохоронного законодавства для збереження водно-болотних угідь і відновлення їх ресурсів. Однак правова база щодо охорони водно-болотних угідь потребує вдосконалення через врегулювання питань, пов'язаних з охороною, відтворенням, збереженням, захистом та використанням водно-болотних угідь.

Література

1. Земельний кодекс України від 18 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 10. — Ст. 98.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27.
3. Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки: Затв. Законом України від 21 вересня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 47. — Ст. 405.
4. Концепція збереження біологічного різноманіття: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 25. — Ст. 172.
5. Загальнодержавна програма розвитку водного господарства: Затв. Законом України від 17 січня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 25. — Ст. 172.
6. Загальнодержавна програма охорони та відтворення навколишнього природного середовища Азовського та Чорного морів: Затв. Законом України від 22 травня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 28. — Ст. 135.
7. Закон України про участь України в Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином, як середовища перебування водоплавних птахів від 29 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 50. — Ст. 279.
8. Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення: Затв. Постановою Кабінету Міністрів від 29 серпня 2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 36. — Ст. 40.
9. Постанова Кабінету Міністрів України про заходи щодо охорони водно-болотних угідь, що мають міжнародне значення, від 23 листопада 1995 року.
10. Постанова Кабінету Міністрів України про затвердження структури, змісту та порядку ведення паспорта водно-болотного угіддя міжнародного значення від 20 січня 2003 року.

УДК 351.777.61(477)

*В. О. Юрескул***ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ОКРЕМОГО
ЗБИРАННЯ ТВЕРДИХ ПОБУТОВИХ ВІДХОДІВ НАСЕЛЕННЯМ**

Тверді побутові відходи — це відходи, які утворюються в процесі життя та діяльності людини і накопичуються у житлових будинках, закладах соціально-культурного побуту, громадських, навчальних, лікувальних, торговельних та інших закладах і не мають подальшого використання за місцем їх утворення [1].

Відповідно до Закону України «Про відходи» від 5 березня 1998 року основними напрямками державної політики у сфері поводження з відходами є такі: зведення до мінімуму утворення відходів, забезпечення комплексного використання матеріально-сировинних ресурсів, сприяння максимально можливій утилізації відходів шляхом прямого повторного чи альтернативного використання ресурсно-цінних відходів [2].

Користь розподілу твердих побутових відходів населенням виявляється, зокрема, в такому: не потрібно буде витратити значні кошти на закупівлю та використання складних технологій розподілу відходів; зменшиться навантаження на полігони твердих побутових відходів; зберігатиметься значна кількість

природних ресурсів; поліпшиться екологічний стан територій та ін.; в рішенні проблеми прийматимуть безпосередню участь саме ті, хто її створює; подібна схема здатна сприяти підвищенню рівня екологічної культури серед населення, створити стимули для зменшення кількості відходів; здійснюватиметься забезпечення вітчизняного товаровиробника дешевою сировиною.

Досить узагальнено визначено обов'язки громадян у сфері поводження з відходами. Згідно з Законом України «Про відходи», громадяни України, іноземці та особи без громадянства зобов'язані дотримуватися вимог цього Закону та інших нормативно-правових актів у сфері поводження з відходами, вносити в установленому порядку плату за користування послугами підприємств, установ та організацій, що займаються збиранням, зберіганням, перевезенням, знешкодженням, видаленням і захороненням відходів, виконувати інші обов'язки, передбачені законодавством, щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища відходами. Конкретно визначені зобов'язання в перспективі мають полегшити сприйняття своїх обов'язків населенням.

У ст. 41 Закону України «Про охорону навколишнього середовища» [3] передбачені такі економічні заходи забезпечення охорони навколишнього природного середовища, як встановлення лімітів на утворення і розміщення відходів, встановлення нормативів збору і розмірів зборів на утворення і розміщення відходів та інші види шкідливого впливу, надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними маловідхідних технологій, здійсненні інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

У ст. 38 Закону України «Про відходи» передбачаються організаційно-економічні заходи щодо забезпечення утилізації відходів і зменшення обсягів їх утворення, а саме лімітування обсягів утворення та розміщення відходів, встановлення нормативів плати та розміру платежів за розміщення відходів із диференціацією платежів залежно від рівня небезпеки відходів та цінності території, надання в установленому законодавством порядку податкових, кредитних та інших пільг суб'єктам підприємницької діяльності, які здають відходи як вторинну сировину та займаються збиранням і заготівлею таких відходів, визначення пріоритетів щодо фінансування за державним контрактом підприємств, що впроваджують маловідхідні технології, обробляють і утилізують відходи, цільове фінансування науково-дослідних робіт з конкретних проблем утилізації відходів і зменшення їх утворення, надання можливості залишати частину коштів від платежів за розміщення відходів на фінансування заходів щодо утилізації відходів та зменшення обсягів їх утворення тощо.

Отже, в законодавстві закріплено основні можливі шляхи економічного стимулювання раціонального поводження з твердими побутовими відходами, але вони потребують впровадження докладного механізму їх реальної реалізації в сфері, що розглядається.

Важливим є грамотне поєднання національного, регіонального та місцевого

рівнів правового регулювання. Проблема поводження з твердими побутовими відходами має національний рівень, на цьому рівні і юридична сила нормативних актів більша, і акумулюється більше коштів для реалізації того чи іншого заходу, і є можливість передбачити особливості поводження з тими чи іншими відходами, фізичні та хімічні властивості яких навряд чи змінюватимуться в межах країни, встановити додаткове оподаткування або різноманітні пільги, пільгові кредити та ін., тобто встановити загальні вимоги, з урахуванням яких повинні будуть розроблятися підзаконні нормативні акти.

У даний час правове врегулювання впровадження схеми окремого збирання твердих побутових відходів населенням, на жаль, залишає бажати кращого: більша частина посилань на необхідність впровадження подібної схеми знаходиться лише в програмних документах, законодавство містить узагальнений підхід, без визначення конкретики, без розроблення дієвого механізму його реалізації. Важливим є комплексний підхід до вирішення проблеми, добре науково обґрунтований та відкоригований на практиці.

Література

1. Про затвердження Правил падання послуг із збирання та вивезення твердих і рідких побутових відходів: Паказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 21.03.2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000 — № 31. — Ст. 1321.
2. Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 36–37. — Ст. 242.
3. Про охорону павколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

УДК 349.412(477+498)

А. Г. Арнаут

СПІВВІДНОШЕННЯ НАРОДНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ В УКРАЇНІ ТА ПУБЛІЧНОЇ ВЛАСНОСТІ В РУМУНІЇ

Однією з визначальних характеристик права власності взагалі та права власності на землю зокрема є форми власності. Згідно з Конституцією України та Земельним кодексом, в Україні існують три форми власності на землю: державна, комунальна та приватна, тоді як Конституція Румунії та інші нормативно-правові акти встановлюють дві форми власності на землю: публічну та приватну. З цього приводу один з провідних учених у галузі земельного права П. Ф. Кулинич пише, що публічна і приватна власність є основою земельних відносин країн з ринковою економікою і саме такий підхід до структури форм земельної власності реалізований у Конституції України. На його думку, в Україні конституційно встановлено дві форми земельної власності, а саме: публічну (суспільну), яка охоплює державну і комунальну власність, та приватну, яка охоплює власність фізичних осіб і недержавних юридичних осіб [1, 62–63].

© А. Г. Арнаут, 2007

Дійсно, якщо мати на увазі те, що ч. 2 ст. 14 Конституції України встановлює, що право на землю набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою, а також те, що комунальна власність на підставі ст. 31 Закону України «Про власність» є різновидом державної власності, можна дійти висновку, зробленого П. Ф. Кулиничем. Але, якщо звернутися до форм власності на землю в Україні та в Румунії, потрібно зазначити, що вони в цих двох державах, на нашу думку, є все ж такі різними. Це пояснюється тим, що поперше, в двох сусідніх державах використовується різний підхід щодо визначення певної земельної ділянки, яка належить до тієї чи іншої форми власності. Так, в Україні для визначення статусу певної земельної ділянки є достатнім звернутися до статусу власника цієї земельної ділянки. Тобто якщо власником земельної ділянки є держава, то власність відповідно є державною, територіальна громада — власність відповідно є комунальною, фізична особа або юридична особа приватного права — власність відповідно є приватною. В Румунії ж визначальним для статусу певної земельної ділянки є не статус власника, а статус самої земельної ділянки (об'єкта права власності). Тобто розподілення власності на публічну та приватну здійснюється в залежності від статусу земельної ділянки. В публічній власності знаходяться лише ті земельні ділянки, які служать «публічному інтересу», або «земельні ділянки, які належать усьому суспільству», а до приватної власності належать усі земельні ділянки, які не є об'єктами права публічної власності.

По-друге, слід звернути увагу на передбачене Конституцією України право власності на землю Українського народу, тобто фактичне існування ще однієї форми власності на землю в нашій країні. Згідно зі ст. 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її територіального шельфу, виключної (морської) економічної зони, є об'єктами права власності Українського народу [2]. Питання щодо існування як суб'єкта права власності на землю — Українського народу в українській науковій літературі залишається дискусійним. Деякі вчені вважають, що Український народ може бути суб'єктом права власності на землю, інші ж проти цього заперечують. На нашу думку, проблема права власності Українського народу є більше проблемою реалізації повноважень цим суб'єктом, ніж проблемою його статусу. Це пояснюється, зокрема, тим, що вчені, які заперечують проти існування такого суб'єкта права власності на землю, як Український народ, пропонують змінити норму, закріплену в ст. 13 Конституції України щодо права власності Українського народу на норму іншого змісту, а ті, які підтримують ідею існування права власності Українського народу, вважають за необхідне невідкладну корекцію Конституції України та Земельного кодексу України шляхом встановлення процедурних норм та гарантій реалізації повноважень Українського народу як суб'єкта права власності на землю.

У той же час слід звернути увагу на висловлену в юридичній літературі думку про те, що необхідності корегувати зміст ст. 13 Конституції немає. Це пояснюється тим, що право власності Українського народу є юридичною концепцією права власності на землю в Україні, яка базується на праві власності народу на

землю [3, 116–119]. На думку В. В. Носіка, ця концепція передбачає існування дворівневої збалансованої структури відносин власності на землю, яка залишається поки що не втіленою у систему чинного законодавства [3, 118]. Він вважає, що юридична дискусія навколо права власності Українського народу існує в зв'язку з тим, що земельне законодавство не відповідає Конституції України, зокрема в частині невідповідності земельного законодавства ст. 13 Конституції України.

Вважаємо, що передбачений Конституцією України інститут права власності на землю Українського народу є спробою законодавця встановити особливий правовий режим для деяких категорій земельних ділянок, що мають особливе значення для розвитку держави, а також для майбутніх поколінь українців.

У румунському законодавстві відсутнє таке поняття, як «власність на землю Румунського народу», однак проблема власності на земельні ділянки особливої важливості або особливої цінності в Румунії вирішена. Це зроблено шляхом встановлення права власності держави на деякі види земельних ділянок (майно публічного національного інтересу). Для держави (як і для адміністративно-територіальної одиниці) в Румунії встановлена можливість розчеплення її статусу як власника, тобто вона в той же самий час є як суб'єктом права публічної власності, так і суб'єктом права приватної власності, і це залежить від статусу земельної ділянки, яка є в її власності.

Конституція Румунії, а також інші закони встановлюють перелік земельних ділянок, які можуть знаходитися тільки в публічній власності національного інтересу. Ці земельні ділянки виключаються з цивільного обігу в Румунії, і таким чином забезпечується їх захист та особлива охорона. Відомий румунський вчений А.Йоргован вказує, що для майна, яке належить до публічної галузі, характерними є такі риси: виходячи зі своєї природи або з норм певного закону, вони входять в категорію майна, яке потребує особливої охорони, схову та передачі майбутнім поколінням; являє собою загальні цінності, у смислі їх приналежності історичному, культурному, науковому майну або призначені суспільним потребам; правовий режим цього майна визначається повністю або переважно нормами адміністративного права, незалежно від суб'єкта права власності [4, 34–40].

Вважаємо, що встановлення особливого правового режиму для природних об'єктів, а також для деяких інших об'єктів права власності, які мають значення для держави, є необхідним та дуже важливим. В Україні це було зроблено шляхом встановлення права власності Українського народу на конституційному рівні, однак інститут права власності на землю Українського народу не знайшов подальшого розвитку в земельному законодавстві.

З оглядом на викладене слід зазначити, що, на думку В. І. Андрейцева, є доцільним закріпити в Земельному кодексі чи іншому законодавчому акті землі, що належать на праві власності Українському народові, їх склад та місце у системі категорій земель України [5, 142]. Підтримуємо висловлену думку, а також зважаючи на особливу важливість інституту права власності на землю Українського народу пропонуємо прийняти Закон України «Про право власності на землю Українського народу» за аналогією з законом Румунії № 231/1998 «Про публічну власність та її правовий режим» [6]. Цей закон має

забезпечити закріплення конституційного положення про право власності на землю Українського народу, а також реалізувати на практиці положення про рівність форм власності на землю. До нього мають увійти положення про правове становище Українського народу як суб'єкта права власності на землю; перелік органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що мають здійснювати повноваження власника від імені Українського народу; перелік земельних ділянок, що належать до права власності Українського народу; норму про виключення всіх земельних ділянок — об'єктів права власності Українського народу із цивільного обігу; порядок використання земельних ділянок — об'єктів права власності Українського народу.

Вважаємо, що до категорій земельних ділянок — об'єктів права власності Українського народу слід віднести всі ті ділянки, що служать задоволенню загальносуспільного інтересу Українського народу. Перелік земельних ділянок — об'єктів права власності Українського народу має бути вичерпним. В. І. Андрейцев з цього приводу пише, що на праві власності Українського народу слід закріпити землі загального користування, рекреаційного, оздоровчого, природоохоронного призначення, землі запасу [5, 189–190, 424, 435]. На нашу думку, при визначенні категорій земель, які належать до об'єктів права власності Українського народу, слід враховувати також положення Земельного кодексу України, що встановлюють категорії земель, які не можуть передаватися у приватну власність.

Важливим, на нашу думку, є також поділ всіх земельних ділянок — об'єктів права власності Українського народу на земельні ділянки національного інтересу та земельні ділянки місцевого інтересу для розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Закон також повинен встановити порядок реалізації повноважень власника від імені Українського народу органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Враховуючи положення Закону України «Про власність» та Закону України «Про охорону навколишнього середовища», а також те, що Верховна Рада є представником всього Українського народу, саме Верховна Рада, а не Кабінет Міністрів, повинна стати тим органом державної влади, який буде реалізовувати повноваження власника на земельні ділянки національного інтересу від імені Українського народу.

На нашу думку, право власності на землю Українського народу саме в такому вигляді дозволить говорити про можливість реалізації всіх трьох повноважень власника землі від імені Українського народу та забезпечить охорону для тих категорій земель, які мають особливе значення для всього Українського народу і повинні бути передані майбутнім поколінням. Право власності на землю Українського народу має виконувати соціальну функцію, тобто земельні ділянки — об'єкти права власності Українського народу повинні використовуватися та експлуатуватися як в інтересах нинішніх поколінь, так і в інтересах майбутніх поколінь.

Вважаємо проблему права власності Українського народу найважливішою частиною земельної реформи в Україні та всього земельного законодавства. На нашу думку, ні в якому разі не можна говорити про завершення реформаційних заходів у сфері земельних відносин, доколи в земельному законодавстві

не будуть врегульовані відносини, пов'язані зі здійсненням повноважень власника Українським народом як безпосередньо, так і через органи державної влади або органи місцевого самоврядування.

Література

1. Земельне право України: Підручник / За ред. М. В. Шульги. — К.: Юрінком Інтер, 2004.
2. Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Посік В. В. Право власності на землю Українського народу: Монографія. — Юрінком Інтер, 2006. — 544 с.
4. Iorgovan A. Drept administrativ. Tratat elementar, vol. III. — Editura Proarcadia. — Bucuresti. — 1993.
5. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії. — К.: Знання, 2005. — 445 с.
6. Monitorul official. — 1998. — № 448/24. — noiembrie.

УДК 349.415:332.3(477)

С. В. Додін, І. І. Каракаш

НОВІТНЯ ПАРАДИГМА УПРАВЛІННЯ СІЛЬСЬКИМИ ТЕРИТОРІЯМИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ІСТОРИЧНОГО ДОСВІДУ

Рецензія на монографію О. І. Павлова

«Сільські території України: історична трансформація парадигми управління». — О.: Астропринт, 2006. — 356 с.

У період суспільної трансформації відбуваються кардинальні зміни в українському селі. Вони пов'язані з реформуванням земельних та майнових відносин, появою нових форм власності та господарювання, впровадженням організаційних заходів та розвитком приватного сектора економіки. Здійснення не-сільськогосподарських видів діяльності суттєво впливають на диверсифікацію аграрного сектора економіки, а сільські території поступово втрачають статус виключно просторової бази для агровиробництва. В окремих регіонах земельні ресурси здебільшого використовуються для виконання оздоровчо-рекреаційних та природоохоронних функцій.

З урахуванням цих обставин вихід монографії О. І. Павлова є своєчасним, оскільки в ній простежується історична трансформація парадигми управління сільськими територіями. Науковий доробок автора полягає передусім у розкритті змісту поняття «сільські території», яке відзеркалює системну характеристику об'єкта, представленого природним, виробничо-господарським, соціальним, політичним і територіальним складниками. Застосовуючи сучасні методи дослідження, автор простежує еволюцію аграрних відносин у часі, розкриває роль держави у розвитку аграрного сектора економіки та соціальної сфери села.

Наукову новізну дослідження становлять авторські розробки, які знайшли свій прояв в обґрунтуванні концептуальних засад розвитку села. Їх складови-

ми є аграрна політика, розробка територіального підходу до оцінки процесів, що відбуваються на селі, і на цій основі формування сучасної парадигми управління сільськими територіями.

Досягненню мети та завдань дослідження сприяють структура монографії, логічність і послідовність викладення емпіричного матеріалу, обґрунтованість основних теоретичних положень, узагальнень та висновків. Чільне місце у монографії займає розділ, в якому розкриваються понятійно-категоріальний апарат, світоглядні та теоретико-методологічні засади дослідження сільських територіальних утворень. Узагальнення історичного досвіду реформування аграрної сфери має не тільки наукове значення, а й корисне з точки зору його прикладного використання, оскільки він свідчить про національну специфіку та ментальності українського народу, що знайшло свій прояв у ставленні до праці на землі.

Виявленню природноресурсного потенціалу та соціально-економічних умов функціонування сільських територій присвячено окремий розділ монографії. Земельні, лісові, водні та інші природні ресурси розглядаються в ньому в комплексі з людськими та штучними ресурсами як важливі чинники розвитку сільських територіальних утворень. Значне місце тут посідає аналіз нормативно-правових актів, що регулюють земельні відносини, а також режим використання та охорони різних категорій земель.

Цікавим є авторський підхід до характеристики земель як універсального ресурсу розвитку. На конкретних прикладах О. І. Павлов демонструє доцільність його використання не тільки у господарських, а й в інших цілях. Автор висловлює своє негативне ставлення до подрібнення землекористування в ринкових умовах, підкреслює низьку економічну і соціальну ефективність паювання земель. Новаторським є підхід автора до природоохоронної діяльності як до триєдиного процесу, що складається з екологізації природокористування, проведення природоохоронних заходів та комплексного відтворення природного середовища. Слушною є авторська пропозиція щодо проведення різниці між оздоровчо-рекреаційними та природоохоронними територіями на засадах урахування їх різних функцій.

У залежності від типу ландшафту в монографії розглядаються різні види функціонально-управлінських моделей. Рекреаційним ландшафтам відповідає обслуговувально-ресурсоспоживча модель, природним та аграрним ландшафтам — відповідно природоресурсо-зберігаюча і ресурсообмежена. Ці моделі ландшафтного менеджменту, на думку автора, мають бути задіяні системно, що обумовлено комплексним використанням кількох видів ресурсів одночасно і, навпаки, певний вид природного ресурсу має декілька призначень (с. 296, 297).

Разом з тим у монографії не всі аспекти досліджуваної проблеми знайшли достатньо повне відображення, що стимулюватиме подальший науковий пошук на шляху оптимізації сучасної моделі управління сільськими територіями. Оцінюючи рецензовану монографію в цілому, слід визнати, що вона є оригінальним, ґрунтовним науковим дослідженням, яке зацікавить не тільки фахівців, а й широке коло читачів.

15.01.2007

НАШІ АВТОРИ

- Андрій В. М.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення Чернігівського державного інституту права соціальних технологій та праці
- Арнаут А. Г.**, здобувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії
- Беженар Г. М.**, викладач кафедри земельного, аграрного і екологічного права Одеської національної юридичної академії
- Боснко І. П.**, аспірант кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії
- Гавриш Н. С.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії
- Глотова О. В.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії
- Годованюк А. Й.**, аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії
- Деркач Н. М.**, викладач Криворізького навчального центру Одеської національної юридичної академії
- Додін Є. В.**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри морського та митного права Одеської національної юридичної академії
- Іванова Є. О.**, аспірантка кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії
- Каракаш І. І.**, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії
- Карпенко Г. Л.**, асистент кафедри морського та митного права Одеської національної юридичної академії
- Компанієць О. В.**, аспірант кафедри трудового права та соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії
- Лавріненко О. В.**, кандидат юридичних наук, доцент Львівського державного університету внутрішніх справ
- Лагутіна І. В.**, асистент кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії
- Лазор В. В.**, доктор юридичних наук, професор кафедри правознавства Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля, м. Луганськ
- Локтева Н. В.**, аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії
- Макогон О. В.**, аспірант Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України
- Матієнко В. І.**, здобувач кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії

- Мірошниченко О. А.**, здобувач Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України
- Ноздріна О. М.**, здобувач кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії
- Палій Н. І.**, викладач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії
- Пузирний В. Ф.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення Чернігівського державного інституту права, соціальних технологій та праці
- Римар Б. А.**, аспірант кафедри трудового права й права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії
- Ругляк Т.**, аспірант кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії
- Сидор В. Д.**, кандидат юридичних наук, ст. викладач Чернівецького навчального центру Одеської національної юридичної академії
- Сирота І. М.**, професор кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії
- Сонін О. Є.**, доцент кафедри цивільного і трудового права Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського
- Сташків Б. І.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри соціальних технологій та праці Чернігівського державного інституту права
- Тарасенко В. С.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії
- Харитоновна Л. І.**, асистент кафедри трудового права і права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії
- Фролова Н. В.**, аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії
- Чанишев Р. І.**, асистент кафедри правової інформатики Одеської національної юридичної академії
- Чанишева Г. І.**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії
- Черткова Ю. В.**, аспірант кафедри цивільного і трудового права Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського
- Чумаченко І. Є.**, викладач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії
- Шумна Л. П.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення Чернігівського державного інституту права, соціальних технологій та праці
- Шукін О. С.**, кандидат юридичних наук, асистент кафедри трудового права та права соціального забезпечення Одеської національної юридичної академії
- Юрескул В. О.**, аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії

ЗМІСТ

Передмова	3
---------------------	---

Розділ 1

**ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ТА
ВІДНОСИН ІЗ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ**

В. М. Андрійв	
Місце трудових прав у системі прав людини і громадянина	7
В. В. Лазор	
Перспективи розвитку соціального партнерства у трудовому праві України	13
В. Ф. Пузирний	
Право на належні, безпечні і здорові умови праці	19
І. М. Сирота	
Три рівні пенсійного забезпечення в Україні	21
О. Є. Сонін	
Захист трудових прав в аспекті відповідності права суспільним відносинам	26
Б. І. Сташків	
Соціальна безпека як інститут права соціального захисту населення	32
В. С. Тарасенко	
Правове забезпечення працевлаштування інвалідів	37
Г. І. Чанишева	
Організаційно-правові форми соціального діалогу у сфері праці	40
Л. П. Шумна	
Пенсійна система України: зміст та правове регулювання	46
Г. Л. Карпенко	
Щодо проблемних питань експертної роботи у митній справі	50
О. В. Лавріненко	
Застосування контрактної форми трудового договору науково-педагогічних працівників	54
І. В. Лагутіна	
Захист трудових прав працівників Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини	63
Л. І. Харитонова	
Проблеми пільгового пенсійного забезпечення	68
Р. І. Чанишев	
Поняття та класифікація персональних даних працівників	73

О. С. Щукін	
Добровільна інформована згода на медичне втручання у правовому статусі пацієнта	81
І. П. Босіко	
Контроль у забезпеченні виконання трудових обов'язків працівниками	86
О. В. Компанієць	
Правові основи пенсійного страхування в Україні	90
О. В. Макогон	
Працевлаштування працівників-мігрантів за законодавством Європейського Союзу	93
Б. А. Рymar	
Правове регулювання відносин, які виникають за договором лізингу праці	100
Т. Ругляк	
Джерела права соціального захисту України: поняття та класифікація	103
Ю. В. Черткова	
Публічна і приватна тенденції у розвитку трудового права	108
В. І. Матієнко	
Державні гарантії у сфері оплати праці	115
О. А. Мірошниченко	
Час відпочинку сільськогосподарських працівників у проекті Трудового кодексу України	120
О. М. Ноздріна	
Правове забезпечення медичного обслуговування дітей-сиріт	127

Розділ 2

ПУБЛІЧНІ ТА ПРИВАТНІ ІНТЕРЕСИ В ТРАДИЦІЯХ І НОВАЦІЯХ АГРАРНОГО, ЗЕМЕЛЬНОГО, ПРИРОДНОРЕСУРСОВОГО ТА ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА І ПРАВА

Н. С. Гавриш	
Проблеми застосування окремих видів юридичної відповідальності за псування ґрунтів	135
О. В. Глотова	
Особливості права загального природокористування та його правові гарантії	138
І. І. Каракаш	
Вплив ринкових відносин на перетворення природноресурсової власності в Україні	143

В. Д. Сидор	
Оцінка сільськогосподарських земель	148
Г. М. Беженар	
Деякі аспекти правового регулювання діяльності громадян, які ведуть особисте селянське господарство	150
Н. М. Деркач	
Забезпечення екологічної безпеки при розвідуванні та розробці надр у м. Кривий Ріг	154
Н. І. Палій	
Особливості правової охорони об'єктів рекреаційного фонду України	160
І. С. Чумаченко	
Державний контроль за охороною та використанням водних об'єктів як функція державного екологічного управління	164
А. Й. Годованюк	
Право власності на землі природно-заповідного фонду: ретроспектива і сучасність	168
Є. О. Іванова	
Правові засади планування використання земель житлової та громадської забудови у містах	171
Н. В. Локтєва	
Актуальні питання комплексного використання дніпровських водосховищ	176
Н. В. Фролова	
Приєднання та участь України у міжнародно-правовій охороні водно-болотних угідь	177
В. О. Юрескул	
Правове врегулювання впровадження окремого збирання твердих побутових відходів населенням	182
А. Г. Арнаут	
Співвідношення народної власності на землю в Україні та публічної власності в Румунії	184
Є. В. Додін, І. І. Каракаш	
Новітня парадигма управління сільськими територіями України в контексті історичного досвіду	188
Наші автори	190

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Збірник наукових праць

Випуск 30

Редактор-коректор *Н. І. Крилова*

Технічні редактори: *Р. М. Кучинська, Т. В. Іванова*

Підписано до друку 20.01.2007. Формат 70x100/16. Папір офсетний.
Гарнітура «Шкільца». Друк офсетний. Ум. друк. арк. 15.93.
Тираж 300 прим. Зам. № 54.

Видавництво і друкарня «Юридична література»
(Свідоцтво ДК № 1374 від 28.05.2003 р.)
65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.
Тел. (048) 777-48-79

Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць. Вип. 30
А 437 / Редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; Відп. за вип. Ю. М. Оборотов. —
Одеса: Юридична література, 2006. — 196 с.

Збірник наукових досліджень присвячений теоретичним проблемам трудового, земельного, екологічного та природоресурсового права, а також особливостям правового реформування в Україні.

Статті є в основному результатом роботи вчених Одеської національної юридичної академії, а також тих дослідників, що активно співпрацюють із представниками Одеської школи права.

Збірник розрахований на науковців, викладачів, докторантів, аспірантів, студентів юридичних вищих навчальних закладів, а також усіх, хто цікавиться різними аспектами правового життя сучасної України.

А 120200000
419-2007 Без оголош.

ББК 67(4Укр)я43
УДК 340(477)1082